11

la réforme des prestations pour enfants

une réponse du
conseil national du bien-être social
au Document d'étude sur les prestations
aux enfants et aux personnes âgées

mars 1985

Canada

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
(613) 990-8168

Also available in English under the title
Opportunity for Reform

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985
N° de cat. H68-15/1985 F
ISBN 0-662-93167-X

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Conseil national du Bien-être social
National Council of Welfare

LA RÉFORME DES PRESTATIONS POUR ENFANTS

Une réponse au Document d'étude sur les
prestations aux enfants et aux personnes âgées

mars 1985

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE SYSTÈME DE PRESTATIONS POUR ENFANTS	2
Bref historique des prestations pour enfants	2
À qui faut-il accorder des prestations?	4
Qui reçoit des prestations?	5
L'aspect fiscal des dépenses	10
LA RÉFORME DES PRESTATIONS	16
L'universalité et le déficit	17
Prestations aux personnes âgées	20
La réforme fiscale	20
OPTIONS DE RÉFORME	22
Trois options de réforme	22
Évaluation des options	24
Autres modifications du crédit d'impôt pour enfants	26
Le rôle des provinces dans la réforme	28
Autres prestations pour enfants	30
AU DELÀ DE LA RÉFORME DES PRESTATIONS POUR ENFANTS	32
ANNEXES	
A. Définitions	36
B. Guide des prestations	39
C. Autres prestations fédérales pour enfants	64
D. Coûts des prestations pour enfants	67
E. Dépenses fiscales	72
F. Comparaison des options de réforme	84
RENVOIS	103

INTRODUCTION

Les occasions de réforme sociale d'envergure ne se présentent pas souvent. Le monde puissant des affaires veut habituellement réduire les programmes sociaux, et non les utiliser pour répartir les revenus en faveur des pauvres. Les partis d'opposition ont l'habitude d'accuser les gouvernements de ne pas pousser suffisamment loin leurs tentatives de réforme. La population, notamment les Canadiens à revenu moyen et supérieur qui craignent de perdre des bénéfices ou de payer plus d'impôts, se méfie souvent du changement.

En janvier 1985, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a publié un document d'étude qui suggère une façon d'améliorer sensiblement, pour la première fois depuis sept ans, les prestations fédérales pour les enfants. Le Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées propose de mettre un terme à l'exemption fiscale pour enfants à charge, ou de la réduire considérablement, et d'utiliser les épargnes ainsi réalisées pour hausser le crédit d'impôt pour enfants.

Nos lecteurs habituels ne s'étonneront guère de l'appui acordé par le Conseil national du bien-être social à une telle approche. Le Conseil souligne depuis des années le lien qui existe entre la politique sociale et le régime d'impôt.[1] Nous proposions dès 1976 le remplacement de l'exemption fiscale pour enfants à charge par un crédit d'impôt remboursable. En 1978, le gouvernement fédéral instituait le crédit d'impôt pour enfants - un événement marquant dans l'histoire de la politique sociale au Canada. En ce moment précis, le gouvernement fédéral offre l'occasion d'une réforme en profondeur des prestations pour enfants qui pourrait avoir des répercussions d'une portée incalculable sur la façon dont le gouvernement répartit les revenus entre les citoyens.

LE SYSTÈME DE PRESTATIONS POUR ENFANTS

Pourquoi le gouvernement fédéral subventionne-t-il les familles avec enfants? C'est en répondant à cette question fondamentale qu'on découvre les lacunes du programme de prestations pour enfants et les avantages du Document d'étude publié par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

Bref historique des prestations pour enfants

Le système canadien de prestations pour enfants remonte à une époque aussi lointaine que celle du régime d'impôt sur le revenu - en effet, c'est là que se trouvent ses racines. En 1918, le gouvernement fédéral a institué **l'exemption fiscale pour enfants à charge**, qui permettait aux parents de soustraire de leur revenu imposable un montant précis (200 $ par enfant lors de l'entrée en vigueur du programme) pour chaque enfant de moins de 16 ans. Ce premier programme de prestations pour enfants voulait reconnaître le poids financier supplémentaire que supportent les contribuables qui ont des enfants.

C'est à la fin de la Seconde guerre mondiale qu'on a mis en place le mieux connu des programmes de prestations pour enfants, c.-à-d. le **régime d'allocations familiales.** Les concepteurs des allocations familiales voulaient que le programme soit une façon concrète pour les Canadiens de reconnaître la contribution qu'apportent à la société les parents qui élèvent les citoyens de demain et les membres éventuels de la population active. De la même façon que l'exemption fiscale pour enfants à charge tenait compte depuis plusieurs décennies du coût et de la valeur de l'éducation des enfants en allégeant le fardeau fiscal des contribuables qui élèvent des enfants, les allocations familiales reconnaîtraient elles aussi le rôle important que jouent les parents dans notre société. Le Canada n'a pas joué un rôle de chef de file à cet égard: au moins 30 pays accordaient déjà une forme quelconque de prestations pour enfants lorsque notre régime d'allocations familiales est entré en vigueur en 1944.

Les allocations familiales ont une importance particulière pour les femmes; c'est pourquoi les groupes de femmes les ont toujours défendues avec fermeté. Les allocations familiales sont, pour la société, un moyen de reconnaître le travail des femmes qui élèvent des enfants.

Les allocations familiales mensuelles sont versées directement à la mère au nom de ses enfants. Il arrive, même au sein de familles à l'aise, que des femmes n'aient aucun revenu personnel et que le mari refuse de répondre adéquatement aux besoins de l'épouse et des enfants. Tant et aussi longtemps que les lois sur les biens matrimoniaux priveront les épouses d'une part juste et équitable des ressources financières de la famille, les allocations familiales demeureront la seule source de revenu qui revient aux mères de plein droit, qui leur appartient personnellement et dont elles peuvent disposer à leur guise.

On a tendance à oublier aujourd'hui que les allocations familiales ont aussi pour but d'apporter un supplément de revenu aux familles pauvres. L'inconvénient de l'exemption fiscale pour enfants à charge, c'est qu'elle n'accorde aucune aide aux milliers de familles dont les revenus sont si faibles qu'elles n'ont pas à payer d'impôts sur le revenu.

En mettant au point la politique canadienne au cours des années 1940, les décisionnaires ont tenu compte des résultats d'enquêtes sociales menées en Grande-Bretagne, ayant révélé que le risque de pauvreté était grand chez les familles nombreuses; les travailleurs à faible ou à modeste revenu ne pouvaient tout simplement pas subvenir adéquatement à leurs besoins et à ceux d'un conjoint non salarié et de plusieurs enfants. Les allocations familiales aideraient à compenser l'absence, sur le marché du travail, de mesures tenant compte des responsabilités financières additionnelles des travailleurs avec enfants à charge. En aidant les parents à faible revenu à mieux répondre aux besoins de leur famille, les allocations familiales accorderaient une certaine égalité de chances à leurs enfants.

Les allocations familiales jouent aussi un rôle économique dont il n'a pas souvent été question au cours du débat actuel sur les programmes sociaux. Les allocations familiales ont été créées en partie pour stimuler la consommation et donc pour empêcher une baisse de l'économie après la guerre, au moment de reprendre la production du temps de paix. Peu importe la façon dont les familles dépensent les allocations familiales - il semblerait que les familles à faible et à moyen revenu consacrent leurs allocations à des articles essentiels, alors que les mères à l'aise considèrent souvent les leurs comme faisant partie de leur "petite monnaie" personnelle - le programme alimente l'économie, ce qui permet l'achat de biens et de services, puis aide à créer et à soutenir des emplois.

Le dernier-né des programmes de prestations pour enfants, le **crédit d'impôt pour enfants** remboursable, a été mis en place en 1978. Comme l'exemption fiscale pour enfants à charge, le crédit d'impôt pour enfants est accordé par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu. Mais comme on le verra plus loin, l'exemption fiscale pour enfants à charge aide surtout les familles à revenu élevé, alors que le crédit d'impôt pour enfants a été conçu de manière à favoriser les familles à faible et à modeste revenu et à exclure les familles à l'aise.

À qui faut-il accorder des prestations?

Notre bref aperçu de la mise en place du système de prestations pour enfants révèle ses trois principaux objectifs:

1. reconnaître l'apport des parents qui élèvent la prochaine génération

2. aider les parents à faible revenu à répondre aux besoins de leurs enfants

3. stimuler l'économie

Quel type de système de prestations pour enfants permettrait d'atteindre ces objectifs? Le système devrait avoir une portée universelle et un impact progressif.

Les prestations pour enfants doivent être universelles. Peu importe leur situation économique, les familles devraient toutes recevoir une somme quelconque en reconnaissance de leur contribution à la société.

Mais les deuxième et troisième objectifs suggèrent un système progressif de prestations pour enfants tenant compte du besoin financier des familles. Il est logique, sur le plan social comme sur le plan fiscal, d'accorder des prestations plus élevées aux familles à faible et à modeste revenu. Ce sont elles qui ont le plus grand besoin de l'aide financière du gouvernement pour élever leurs enfants et qui consacreront vraisemblablement leurs prestations à l'achat de biens et de services, ce qui aidera à stimuler l'économie.

Qui reçoit des prestations?

Le coût total des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de l'exemption fiscale pour enfants à charge s'élève maintenant à plus de 4 milliards de dollars. Ce système coûteux fonctionne-t-il bien?

Pour éviter des explications inutilement longues, nous présentons dans les annexes du rapport des renseignements détaillés sur les coûts et les caractéristiques des programmes de prestations pour enfants. L'Annexe A présente un glossaire des expressions clé. L'Annexe B se veut un guide des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de l'exemption fiscale pour enfants à charge (versements, coûts, admissibilité, procédure de demande et bénéficiaires), et l'Annexe D analyse les tendances relevées au fil des ans dans les dépenses pour les familles avec enfants. Dans l'Annexe C, on explique deux autres prestations pour enfants - l'exemption d'équivalent de marié(e) dont peuvent se prévaloir les parents seuls, et la déduction des frais de garde accordée aux parents qui travaillent et qui doivent faire garder leurs enfants.

Le Tableau 1 donne un aperçu des principales caractéristiques du système de prestations pour enfants.

Tableau 1

Prestations fédérales pour enfants, coûts et caractéristiques, 1985

Programme	Coût (en milliards de dollars)	Nombre de familles (en millions)	Admissibilité	Répartition des prestations
allocations familiales	1,810 $	3,6	universel	progressif
crédit d'impôt pour enfants	1,425	2,5	sélectif (exclut les personnes à l'aise)	progressif
exemption fiscale pour enfants à charge	1,175	3,0	sélectif (exclut les pauvres)	régressif
ensemble des prestations pour enfants	4,410			

En 1985, grâce aux **allocations familiales**, 3,6 millions de familles recevront 2,45 milliards de dollars au nom de 6,6 millions d'enfants. Mais le gouvernement fédéral en recouvrera 460 millions de dollars parce que les allocations familiales sont imposables, de sorte que le coût net (c.-à-d. après l'impôt) sera de 1,99 milliard de dollars. Les provinces recouvreront à leur

tour 180 millions de dollars en impôts perçus grâce aux allocations familiales. Le programme coûtera donc, au total, la somme nette de 1,81 milliard de dollars.

Les allocations familiales sont versées à toutes les familles avec enfants à charge de moins de 18 ans, peu importe le revenu (c.-à-d. que les prestations sont **universelles**). Mais le régime accorde les prestations les plus élevées aux familles à faible revenu et les moins élevées aux familles à l'aise (parce que les allocations sont imposables), ce qui veut dire que les prestations sont réparties d'une manière **progressive.**

Les deux autres prestations pour enfants sont accordées par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu, mais elles ont des effets contraires. Le **crédit d'impôt pour enfants**, qui coûtera 1,425 milliard de dollars au gouvernement fédéral pendant l'année d'imposition 1985, s'applique d'une manière **sélective** (il aide les familles à faible et à moyen revenu et exclut les familles à l'aise) et répartit ses prestations d'une façon **progressive.** L'**exemption fiscale pour enfants à charge** qui coûte 1,175 milliard de dollars exclut les familles les plus pauvres (elle est **sélective**) et accorde les prestations les plus élevées aux familles à revenu élevé (elle est **régressive**).

Le Tableau 2 indique les montants accordés à un couple avec deux enfants, en 1985, grâce au système de prestations pour enfants. Nous supposons que les deux conjoints sont salariés et que la famille réclame la déduction des frais de garde des deux enfants (l'Annexe C explique le fonctionnement de cette prestation pour enfants).[2] Il importe de signaler que, bien que les montants varient, la répartition globale des prestations pour enfants selon le revenu familial est la même chez les couples à un seul salarié, chez les familles monoparentales et chez les familles qui ont plus ou moins d'enfants que dans l'exemple du Tableau 2. (Le Tableau 34 de l'Annexe F examine la situation des couples à un salarié et le Tableau 35, celles des parents seuls.)

Tableau 2

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu familial, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
10 000 $ ou moins	750 $	734 $	0 $	1 484 $
15 000	560	734	356	1 650
20 000	550	734	378	1 662
25 000	539	734	399	1 672
30 000	539	734	407	1 680
33 000*	528	734	420	1 682
40 000	528	414	469	1 411
50 000	482	0	525	1 007
60 000	472	0	525	997
70 000	472	0	601	1 073
80 000 ou plus	417	0	630	1 047

* les revenus et les prestations pour enfants sont à peu près l'équivalent du revenu médian des familles avec deux enfants (35 000 $)

L'effet global des trois programmes de prestations pour enfants est illogique du point de vue fiscal comme du point de vue social. L'effet de l'exemption fiscale pour enfants à charge, qui aide le plus les familles à l'aise, annulle l'impact progressif des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Les bénéfices que reçoit une famille du système de prestations pour enfants n'ont aucun rapport logique ou équitable avec son besoin financier. Une famille se situant au milieu de l'échelle des revenus reçoit des prestations pour enfants plus importantes que celles qui sont accordées à une famille pauvre. Une famille pauvre obtient à peine plus qu'une famille riche.

Une famille qui gagne 10 000 $ reçoit 1 484 $ grâce aux allocations familiales et au crédit d'impôt pour enfants et n'obtient rien de l'exemption fiscale pour enfants à charge; les prestations fédérales pour enfants portent son revenu total à 11 484 $, soit à 9 337 $ sous le seuil de la pauvreté pour une famille de quatre habitant une grande ville. Une famille gagnant un revenu moyen de 33 000 $ (trois fois plus que la famille à faible revenu) reçoit 198 $ de plus en prestations pour enfants, portant son revenu total à 34 682 $, soit près du revenu médian estimatif de 35 000 $ pour les familles ayant deux enfants.

Dans notre exemple, les familles qui gagnent 50 000 $ et plus ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour enfants. Comme l'indique le Tableau 2, leurs prestations pour enfants leur viennent davantage de l'exemption fiscale régressive pour enfants à charge que des allocations familiales progressives. La famille à l'aise qui gagne 80 000 $ ou plus obtient 630 $ de l'exemption fiscale - 60 pour cent de l'ensemble de ses prestations pour enfants.

Pourquoi la famille qui gagne 80 000 $ recevrait-elle une subvention de 1 047 $? Les familles les plus pauvres du Tableau 2 gagnent un huitième du revenu des familles à l'aise; pourtant, elles ne reçoivent que 437 $ de plus par année en prestations pour enfants que les familles se trouvant au haut de l'échelle des revenus. Les familles dont le revenu dépasse 50 000 $ recevront en 1985 des prestations pour enfants d'environ 700 millions de dollars après l'impôt (16 pour cent de l'ensemble des prestations nettes), dont plus de la moitié provient de l'exemption fiscale pour enfants à charge.

Le système canadien de prestations pour enfants est incohérent non pas parce qu'il accorde des bénéfices aux familles à revenu élevé, mais plutôt parce qu'il leur fournit des prestations trop élevées. Le problème en est un d'équité plutôt que d'universalité, et c'est l'exemption fiscale pour enfants à charge et non l'allocation familiale qui en est la cause.

L'aspect fiscal des dépenses

Outre l'exemption fiscale pour enfants à charge, il existe plusieurs bénéfices gouvernementaux qui sont accordés par l'entremise des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il s'agit d'un type de dépenses publiques coûteux et, dans une large mesure, caché, qui accorde les plus gros avantages aux contribuables à revenu élevé et n'offre presque rien aux Canadiens pauvres.

Les régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés renferment une grande variété d'exemptions, de déductions, de crédits, d'exclusions et de taux d'imposition préférentiels qui réduisent les impôts que doivent payer particuliers et sociétés. Ces "dépenses fiscales", comme on les appelle, entraînent d'énormes pertes de revenu pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

Il n'existe pas beaucoup de données statistiques à cet effet, mais une étude du ministère des Finances a révélé que les dépenses fiscales destinées aux particuliers ont occasionné des pertes d'impôt de 13,8 milliards de dollars pour le gouvernement fédéral au cours de l'année d'imposition 1979[3] - 1,5 milliard de dollars de plus que le déficit fédéral à l'époque. Si on ajoute les 6 milliards de dollars de pertes en impôts provinciaux dues aux allégements fiscaux, le coût total s'élève à environ 20 milliards de dollars en 1979. L'étude ne donne pas de montant estimatif pour les dépenses fiscales destinées aux sociétés, mais il est certain qu'elles ajouteraient des milliards de dollars au budget des dépenses fiscales.

Le Conseil national du bien-être social publiait en 1979 un rapport indiquant que les dépenses fiscales augmentaient plus rapidement que les dépenses directes.[4] Nous avons trouvé, par exemple, que les dépenses gouvernementales relatives à l'exemption fiscale pour enfants à charge avaient augmenté de 20 pour cent de 1974 à 1976 - plus du double de la hausse des allocations familiales. La hausse des dépenses relatives à l'exemption en

raison de l'âge et aux déductions du revenu de pension est plus de deux fois plus grande que l'augmentation des dépenses relatives aux programmes de sécurité de la vieillesse.

On a toutes les raisons de croire que les dépenses fiscales ont augmenté sensiblement depuis l'année d'imposition 1979 et qu'elles sont responsables dans une large mesure du déficit croissant. Le Groupe de réforme des politiques sociales, un groupe de travail réunissant les principaux organismes canadiens intéressés à la politique sociale et des groupes de femmes, croit que les dépenses fiscales entraînent présentement des pertes de revenu pour le gouvernement fédéral excédant 30 milliards de dollars par année. Récemment, le Conseil économique du Canada affirmait que la hausse des dépenses fiscales était en partie responsable de la baisse considérable des recettes gouvernementales provenant des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés depuis le milieu des années 1970.[5]

Une dépense fiscale comme la déduction des contributions à des Régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL) est un programme gouvernemental au même titre qu'un paiement de transfert direct de la Sécurité de la vieillesse ou des allocations familiales. Qu'elle soit versée au bénéficiaire sous forme de chèque ou sous forme d'impôts réduits, une prestation est toujours une prestation. Le dollar que le gouvernement ne perçoit pas par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu a la même valeur que le dollar accordé par l'entremise d'un programme de dépenses directes.

Mais les dépenses fiscales diffèrent des dépenses directes à d'autres importants égards. Les dépenses fiscales ne sont pas soumises à un examen minutieux de la part du Parlement et de la population, comme c'est le cas des programmes de dépenses directes. Il est difficile d'évaluer les dépenses fiscales, en partie parce qu'on ne dispose pas de renseignements à jour sur leurs coûts, leurs effets et leurs bénéficiaires. On a publié seulement deux fois - pour les années d'imposition 1979 et 1980 - des données estimatives

partielles sur le coût des dépenses fiscales destinées aux particuliers et aux sociétés. Le Vérificateur général du Canada mettait ce problème en lumière dans son dernier rapport à la Chambre des communes:

> Les députés scrutent de plus en plus les dépenses directes du gouvernement et ils ont exigé de lui qu'il rende des comptes plus précis. Or, pendant ce temps, à l'abri de tout régime qui oblige les administrateurs à rendre compte de leurs activités, les programmes alimentés par les dépenses fiscales ont proliféré, leurs coûts réels sont demeurés non quantifiés et leur effet total est un mystère. Et ces dépenses fiscales ont une incidence énorme sur l'économie de notre pays.[6]

Même si le gouvernement fédéral ne publie pas régulièrement les coûts estimatifs de ses dépenses fiscales, nous savons que ces dépenses profitent surtout aux personnes à l'aise. Comme on a pu le voir, c'est aussi le cas de l'exemption fiscale pour enfants à charge, dont l'effet est contraire à celui des programmes d'allocations familiales et de crédits d'impôt pour enfants qui profitent le plus aux familles pauvres.

Dans le Tableau 3, on peut voir qui profite le plus d'une autre dépense fiscale bien connue, la déduction des contributions à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Cette mesure permet à un employé qui dispose d'un régime privé mais qui a versé moins de 3 500 $ à son régime de verser une partie ou le plein montant de la différence à un type spécial de compte d'épargne-retraite et de soustraire ce montant de son revenu imposable. La partie de la différence que le contribuable peut mettre à l'abri de l'impôt est limitée par ses revenus: les contributions à un REER, ajoutées aux cotisations à un régime de retraite privé, ne peuvent dépasser 3 500 $ ou 20 pour cent du revenu gagné. Les contribuables qui n'ont pas de régime de retraite privé - y compris les travailleurs autonomes - peuvent verser 20 pour cent de leurs revenus à un REER, jusqu'à concurrence de 5 500 $ par année.

Tableau 3

Déduction fiscale relative aux REER - répartition des cotisants et des prestations, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de cotisants	Indice d'inégalité
Moins de 10 000 $	173 $	1,0%	4,3%	0,23
10 000 - 20 000	393	11,5	22,1	0,52
20 000 - 30 000	614	24,9	30,7	0,81
30 000 - 40 000	811	22,8	21,2	1,08
40 000 - 50 000	1 060	15,1	10,7	1,41
50 000 et plus	1 690	24,7	11,7	2,25
Total	755	100,0	100,0	

Les contribuables dont le revenu était inférieur à 10 000 $ représentaient 4,3 pour cent seulement des personnes qui réclamaient cette déduction fiscale, et leur part des bénéfices était encore plus faible - 1,0 pour cent. Ils épargnaient en moyenne seulement 173 $ - beaucoup moins que l'épargne fiscale moyenne de 755 $.[7]

Plus la catégorie de revenu est élevée, plus les bénéfices moyens provenant de la déduction des contributions à un REER sont importants. Les contribuables de la catégorie de revenu supérieure (50 000 $ et plus) qui ont réclamé cette déduction fiscale en 1982 ont bénéficié d'une épargne fiscale moyenne de 1 690 $ - plus de deux fois plus que les prestations moyennes globales de 755 $, et dix fois plus que les bénéfices moyens des contribuables du groupe aux revenus les plus faibles.

Il importe aussi de signaler la part importante de l'épargne fiscale totale provenant de la déduction des contributions à un REER qui revient aux contribuables à revenu élevé. Ceux dont les revenus sont supérieurs à 30 000 $

reçoivent 63 pour cent des prestations. Les contribuables du groupe aux revenus les plus élevés (50 000 $ et plus) représentent 12 pour cent seulement des cotisants de REER, mais bénéficient de 25 pour cent des épargnes fiscales.

La dernière rangée du Tableau 3 présente ce que nous appelons un "indice d'inégalité". Il s'agit du rapport entre la part des bénéfices d'un groupe de revenu et son pourcentage des contribuables réclamant la déduction fiscale. Un rapport de 1,0 indique que le groupe de revenu reçoit une part équitable de l'épargne fiscale; en d'autres mots, sa part des bénéfices est égale à son pourcentage de cotisants. Lorsque le rapport est inférieur à 1,0, le groupe de revenu reçoit moins que sa juste part des bénéfices, et lorsque l'indice dépasse 1,0, la catégorie de revenu reçoit plus que sa part de l'épargne fiscale.

Peu de Canadiens à faible revenu peuvent se permettre de placer de l'argent dans un REER; il n'est donc pas étonnant que 4,3 pour cent seulement des contribuables gagnant moins de 10 000 $ aient profité de la déduction fiscale relative aux REER. Mais leur part des prestations totales est encore plus faible (1,0 pour cent), ce qui représente un indice d'inégalité très faible (0,23).

Les contribuables gagnant entre 10 000 $ et 30 000 $ reçoivent aussi moins que leur juste part des bénéfices provenant de la déduction fiscale des contributions à un REER. Ceux dont les revenus varient entre 30 000 $ et 40 000 $ ont à peu près la même proportion d'épargne fiscale et de cotisants, comme le révèle leur indice d'inégalité de 1,08.

Les grands gagnants sont les contribuables dont les revenus sont de 40 000 $ et plus. Leur indice d'inégalité (1,41 pour ceux qui gagnent de 40 000 $ à 50 000 $ et 2,25 pour la minorité qui gagne plus de 50 000 $) révèle qu'ils reçoivent plus que leur part de l'épargne fiscale provenant de la déduction relative aux REER.

Bon nombre de Canadiens s'accordent à dire que le but de la déduction fiscale des contributions à un REER, soit d'encourager les gens à épargner en vue de la retraite, représente une dépense publique valable. C'est plutôt la façon dont cette dépense fiscale répartit ses bénéfices - plus aux riches, moins aux pauvres - qui entraîne des difficultés. La solution (comme on le propose dans notre rapport La réforme des pensions, mai 1984) consiste à transformer la déduction fiscale relative aux REER en un crédit d'impôt bénéficiant surtout aux contribuables à faible et à moyen revenu.

L'Annexe E examine plusieurs autres dépenses fiscales bien connues des particuliers, y compris l'exemption en raison de l'âge; l'exemption d'équivalent de marié(e); la déduction des frais de garde; la déduction des intérêts, dividendes et gains de capital; la déduction du revenu de pension; la déduction des contributions aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, aux régimes enregistrés de pensions et aux REER; et la déduction des primes d'assurance-chômage. Dans chaque cas, c'est la même situation: plus le revenu d'un contribuable est élevé, plus ses bénéfices sont élevés.

Il n'est pas nécessaire que les dépenses fiscales fonctionnent d'une manière aussi inéquitable. On peut remplacer les exemptions et les déductions par des crédits d'impôt, qui accordent la même épargne fiscale à tous les contribuables si le crédit est d'un montant fixe. On peut encore les transformer en crédits d'impôt remboursables, qui accordent des prestations même aux Canadiens trop pauvres pour avoir à payer des impôts; le crédit d'impôt remboursable pour enfants en est un exemple digne de mention. Les dépenses fiscales peuvent aussi être remplacées par des programmes de dépenses directes. Enfin, le Parlement pourrait décider d'abolir complètement une dépense fiscale particulière jugée inutile.

LA RÉFORME DES PRESTATIONS

Le ministre des Finances faisait paraître en novembre dernier son premier exposé économique, Une nouvelle direction pour le Canada. Le déficit fédéral croissant y est identifié comme un problème majeur, et le document annonce une révision de l'ensemble des dépenses fédérales - y compris les programmes sociaux - pour mettre au point une stratégie visant à réduire le déficit.

L'exposé économique a suscité un débat très animé en Chambre et dans les média sur d'éventuels changements aux programmes sociaux et coupures dans les dépenses sociales. Le débat a porté essentiellement sur la question émotive et rebattue de l'universalité, les critiques prétendant que le gouvernement fédéral ne peut plus se permettre d'accorder des allocations familiales et des pensions de vieillesse aux Canadiens à revenu élevé. Certains désiraient abolir, ou au moins réduire les prestations aux parents et aux pensionnés à revenu élevé, alors que d'autres défendaient l'universalité des prestations, considérée comme le fondement du système canadien de sécurité sociale. Malheureusement, bien qu'il ait été soulevé dans le rapport économique du ministre des Finances, le besoin d'examiner les programmes sociaux accordant des bénéfices par l'entremise du régime d'impôt n'a pas retenu l'attention au cours de ce débat confus et embrouillant sur la véritable signification de l'universalité.

La publication du Document d'étude du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées en janvier a dissipé cette confusion. Les critiques se sont empressés de dénoncer ce qu'ils considéraient comme une "attaque contre la classe moyenne" et (ou) un "simple rafistolage" des prestations pour enfants. Par ailleurs, les principaux groupes de femmes et organismes intéressés à la politique sociale au Canada ont affirmé que le document représente un pas en avant sur la voie d'une réforme sociale significative.

L'universalité et le déficit

Il importe d'examiner les mesures que rejette le Document d'étude tout autant que celles qu'il appuie. D'abord et avant tout, le document n'accepte pas l'avis de certains économistes et groupes d'affaires qui voudraient abolir certaines dépenses sociales afin de réduire le déficit. Le gouvernement, au contraire, a décidé que toute épargne provenant de modifications aux programmes pour les enfants et les personnes âgées demeurerait dans le secteur de la politique sociale et servirait à améliorer les prestations des Canadiens à faible revenu.

Le Document d'étude affirme aussi de nouveau que le gouvernement maintiendra la base universelle du système de sécurité de revenu au Canada. Tous les parents continueront à recevoir des allocations familiales, tous les pensionnés, des chèques de sécurité de la vieillesse.

La question de l'universalité est étroitement liée à celle de la réduction du déficit. Ceux qui souhaitent abolir l'universalité des programmes sociaux fondent leurs arguments sur la nécessité de réduire les dépenses fédérales. Ils rejettent carrément l'argument en faveur de l'universalité - la reconnaissance de l'apport à la société de tous les parents et les pensionnés -, ou prétendent que notre économie ne peut tout simplement plus soutenir de tels objectifs sociaux, si valables soient-ils. Les programmes universels d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse semblent des cibles toutes désignées, puisqu'ils dépensent des sommes d'argent considérables - environ 11 milliards de dollars au total cette année.

Toutefois, même si le gouvernement fédéral souhaitait abolir l'universalité des programmes sociaux, il lui faudrait comparer attentivement l'inconvénient politique éventuel d'une telle mesure et ses avantages financiers. **La seule façon d'obtenir des épargnes considérables des allocations familiales et des pensions de vieillesse consiste à les retirer non seulement aux familles et aux personnes âgées à l'aise, mais aussi à bon nombre de parents et de pensionnés de la classe moyenne.**

En 1981, on n'aurait épargné qu'environ 120 millions de dollars en privant d'allocations familiales et de prestations de sécurité de la vieillesse les contribuables à l'aise (ceux dont les revenus sont supérieurs à 50 000 $). Le seuil de revenu en deçà duquel on accorde des prestations ne devrait pas dépasser 25 000 $ si on voulait réduire sensiblement les dépenses sociales - 805 millions de dollars, ce qui représente seulement 1 pour cent du budget fédéral de 71 milliards de dollars en 1981. Si le seuil de revenu était de 25 000 $, plus d'un tiers des familles bénéficiaires d'allocations familiales et 12 pour cent des pensionnés perdraient leurs prestations.

On épargnerait encore moins en appliquant une surtaxe spéciale sur les allocations familiales et les pensions de vieillesse (c.-à-d. en recouvrant par le biais de l'impôt sur le revenu une plus grande part des prestations accordées aux bénéficiaires à revenu élevé), puisque les parents et les pensionnés à l'aise obtiendraient quand même des prestations après impôt. Le Document d'étude rejette l'idée d'une surtaxe spéciale sur la pension de sécurité de la vieillesse, mais pas nécessairement celle d'une surtaxe sur les allocations familiales. Toutefois, même si les familles à l'aise devaient rembourser une plus grande partie de leurs allocations au moyen d'une surtaxe, la répartition des prestations pour enfants serait toujours incohérente, parce que les familles tireraient encore la majeure partie de leurs prestations de l'exemption fiscale régressive pour enfants à charge.

Les allocations familiales et la pension de sécurité de la vieillesse sont des programmes populaires dont profitent des millions de Canadiens, y compris la classe moyenne majoritaire. Priver la classe moyenne de prestations, ou réduire ses prestations, ce serait briser ce qu'on a décrit comme un "contrat social" entre les Canadiens et leur gouvernement fédéral. Un gouvernement qui abolirait le principe d'allocations universelles risquerait de s'aliéner une grande partie de l'électorat; un parti d'opposition qui proposerait d'abolir l'universalité des pensions et des allocations familiales risquerait de perdre plus de votes qu'il n'en gagnerait avec une telle promesse électorale. Même si on privait de prestations seulement la minorité de bénéficiaires à l'aise,

l'anxiété et l'incertitude engendrées chez bon nombre de parents et de personnes âgées - même ceux qui ne seraient pas touchés par le changement - pourraient s'avérer un danger politique susceptible de hanter un parti politique aux prochaines élections.

Le système de sécurité sociale en général et les personnes pauvres en particulier ont besoin de l'appui de la classe moyenne. Peu importe leur lieu de résidence ou leurs revenus, tous les Canadiens bénéficient de certains programmes universels à un moment donné au cours de leur vie. Laisser tomber le principe de l'universalité pourrait affaiblir la base même du système canadien de sécurité sociale. Avec les années, les contribuables risquent d'appuyer de moins en moins les dépenses sociales, et les gens qui doivent s'adresser à des programmes sélectifs pour obtenir une aide financière pourraient en souffrir.

Bon nombre de Canadiens à revenu moyen trouvent qu'ils supportent plus que leur part du poids fiscal comparativement à ce qu'ils obtiennent en retour du gouvernement. Les programmes universels comme les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse font partie des bénéfices peu nombreux que tirent la plupart des contribuables du système de sécurité sociale. Si on abolissait l'universalité des programmes comme les pensions de vieillesse et les allocations familiales, la classe moyenne majoritaire pourrait bien se montrer moins prête à financer des améliorations aux programmes sociaux sélectifs s'adressant aux personnes à faible revenu, ou même à maintenir ces dépenses à leur niveau actuel.

Un autre argument milite en faveur de l'universalité des allocations familiales: la question de "l'équité horizontale". Le revenu disponible d'un couple avec enfants est plus faible que celui d'un couple sans enfants; les prestations pour enfants rétablissent la situation dans une certaine mesure en aidant à alléger le fardeau financier relatif à l'éducation des enfants. Si on abolit l'exemption fiscale pour enfants à charge (proposition étudiée dans le Document d'étude et préconisée depuis longtemps par le Conseil), il y aurait peut-être lieu de continuer à verser les allocations familiales aux parents à

revenu élevé, puisqu'elles seraient la seule prestation à leur être accordée; autrement, ils ne recevraient aucune compensation pour leurs responsabilités en tant que parents.

Prestations aux personnes âgées

Le Document d'étude adopte aussi une position cohérente face aux prestations pour les personnes âgées. Il refuse de modifier les deux programmes de sécurité du revenu - la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti - qui constituent les fondements du système de revenus de retraite au Canada. Le document n'exclut pas d'éventuelles modifications aux dépenses fiscales destinées aux personnes âgées; sans présenter lui-même de suggestions, il invite la population à proposer des mécanismes de réforme de l'exemption en raison de l'âge et de la déduction du revenu de pension, auxquelles nous ajouterions la déduction fiscale des contributions aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, aux régimes enregistrés de pensions et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Ces bénéfices accordés par l'entremise du régime d'impôt ne représentent cependant qu'une des nombreuses mesures de réforme des pensions faisant l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous sommes nous aussi d'avis que la question difficile et compliquée de la réforme des pensions devrait faire l'objet d'un débat distinct. Le Conseil national du bien-être social a publié récemment une série de cinq rapports sur le système de revenus de retraite et les personnes âgées. Nous y proposons un programme complet de réformes, y compris la transformation de dispositions fiscales actuelles (l'exemption en raison de l'âge, la déduction du revenu de pension et la déduction des contributions aux Régimes de retraite privés et aux REER) en crédits d'impôt.

La réforme fiscale

L'atout principal du Document d'étude est de reconnaître que la réforme sociale doit avoir pour cible les dépenses fiscales régressives comme

l'exemption pour enfants à charge. C'est pour cette raison que le document mérite d'être considéré comme un des rapports les plus marquants dans l'histoire de la politique sociale au Canada.

L'expérience a démontré que la réforme de la fiscalité est une tâche difficile et souvent risquée pour les gouvernements. Bon nombre de particuliers et de sociétés considèrent leurs allégements fiscaux comme des droits et s'opposent vigoureusement à toute tentative de réduction ou d'abolition de ces avantages. Même des contribuables à revenu modeste n'obtenant qu'une faible épargne fiscale des exemptions et déductions les défendent parfois, à moins qu'on leur offre une solution de rechange plus attrayante.

On a reproché au Document d'étude de ne pas proposer un plus large éventail de réformes fiscales. Cette critique ne tient pas compte des réalités politiques entourant la réforme de la fiscalité. La meilleure façon de réaliser de telles réformes est d'avancer pas à pas, en présentant des propositions réfléchies qui offrent des solutions de rechange plus attrayantes au système inéquitable actuel de dépenses fiscales.

Le crédit d'impôt pour enfants mis en oeuvre en 1978 est la plus récente innovation en matière de politique sociale fédérale. Ce nouveau programme de prestations pour enfants a réussi à démontrer qu'on pouvait se servir du régime d'impôt sur le revenu pour accorder des prestations qui aident le plus les Canadiens à faible revenu, plutôt que les contribuables à l'aise, comme le font la plupart des dépenses fiscales.

La réforme des prestations pour enfants devrait, dans une prochaine étape, abolir l'exemption fiscale pour enfants à charge et utiliser les épargnes ainsi réalisées pour hausser le crédit d'impôt pour enfants. Le Document d'étude présente cette option de réforme des prestations aux enfants de même qu'une option connexe que nous analysons dans le chapitre suivant.

OPTIONS DE RÉFORME

Le Document d'étude présente deux modèles de réforme des prestations fédérales pour enfants. Chacun comporte des avantages et des inconvénients. Ni l'un ni l'autre n'est acceptable dans sa forme actuelle.

Mais les options présentées peuvent être modifiées. Le Document d'étude précise "qu'il ne s'agit pas de propositions précises de changement qui ont reçu l'aval du gouvernement", mais plutôt de modèles mis de l'avant pour susciter la discussion et d'autres propositions de réforme.[8] Dans le présent chapitre, nous proposons un mécanisme de réforme des prestations aux enfants plus avantageux.

Pour faciliter la discussion, nous appellerons Option A "l'option de consultation" du Document d'étude, et Option B "l'autre option". L'Option C représente les changements que le Conseil national du bien-être social propose d'apporter aux prestations pour enfants.

Trois options de réforme

Le Tableau 4 indique les diverses prestations pour enfants accordées en vertu du système actuel et des trois options de réforme.

Le système actuel comprend trois programmes. Les allocations familiales sont des prestations imposables de 31,27 $ par mois ou 375 $ par année par enfant. Le crédit d'impôt pour enfants accorde 367 $ par année par enfant; le revenu familial net à partir duquel les prestations sont réduites de 5¢ pour chaque dollar de revenu supplémentaire est de 26 330 $. L'exemption fiscale pour enfants à charge est de 710 $ par enfant.

Tableau 4

Prestations pour enfants annuelles, par enfant, selon l'option, 1985

	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Seuil à partir duquel les prestations diminuent	Exemption fiscale pour enfants à charge
Système actuel	375 $	367 $	26 330 $	710 $
Option A	375	595	20 500	0
Option B	240	610	25 000	240
Option C	375	595	27 000	0

L'option A, "l'option de consultation", ne modifie pas les allocations familiales. Mais elle abolit l'exemption fiscale pour enfants à charge et hausse le crédit d'impôt pour enfants de 367 $ à 595 $ par enfant. Le revenu familial net à partir duquel le crédit commence à diminuer baisse de 26 330 $ à 20 500 $.

L'option B, "l'autre solution", réduit les allocations familiales de 31,27 $ à 20,00 $ par mois, ou de 375 $ à 240 $ par année. L'exemption fiscale pour enfants à charge passe de 710 $ à 240 $. Le crédit d'impôt pour enfants grimpe à 610 $ par année par enfant, et le seuil de revenu familial net à partir duquel les prestations commencent à diminuer baisse à 25 000 $.

La proposition du Conseil, l'option C, est pareille en tous points sauf un à l'option A. Au lieu de baisser le seuil à partir duquel le crédit commence à diminuer (de 26 330 $ à 20 500 $), l'option C hausse légèrement le seuil de revenu familial net, de 26 330 $ à 27 000 $. De plus, la définition du revenu familial net est modifiée de manière à ne plus permettre la déduction des cotisations à des régimes de retraite privés, à des REER et à des REEL, ainsi qu'il est proposé plus loin dans le présent chapitre.

Évaluation des options

Le Tableau 5 compare les trois options et le système actuel. Nous indiquons le montant total des prestations pour enfants accordées à un couple à deux salariés avec deux enfants, à différents niveaux de revenu. L'Annexe F présente des données plus détaillées sur le système actuel et les trois options, c.-à-d. les bénéfices provenant de chaque programme de prestations pour enfants de même que les conséquences des diverses options chez un couple à un salarié et chez une famille monoparentale.

Tableau 5

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu et l'option, 1985

Revenu familial	Système actuel	Option A Montant	Option A Différence	Option B Montant	Option B Différence	Option C Montant	Option C Différence
0 $	1 484 $	1 940 $	456 $	1 700 $	216 $	1 940 $	456 $
10 000	1 484	1 883	399	1 700	216	1 883	399
15 000	1 650	1 751	101	1 700	50	1 751	101
20 000	1 662	1 740	78	1 700	38	1 740	78
25 000	1 672	1 729	57	1 700	28	1 729	57
30 000	1 680	1 575	-105	1 700	20	1 721	41
33 000*	1 682	1 438	-244	1 645	- 37	1 718	36
40 000	1 411	1 074	-337	1 324	- 87	1 399	- 12
50 000	1 007	579	-428	842	-165	904	-103
60 000	997	472	-525	480	-517	472	-525
80 000	1 047	417	-630	480	-567	417	-630

* les revenus et les prestations pour enfants sont à peu près l'équivalent du revenu médian estimatif des familles avec deux enfants (35 000 $)

Nous évaluons les trois options de changement en fonction de trois critères: 1) la répartition globale des prestations doit être progressive (plus le revenu familial est élevé, moins les prestations totales pour enfants doivent être élevées, et vice versa; 2) les familles à faible revenu doivent obtenir plus que ce qu'elles reçoivent en vertu du système actuel; et 3) les familles à revenu moyen ne doivent pas recevoir moins que ce qu'elles obtiennent présentement.

L'option A comporte deux caractéristiques attrayantes. Elle accroît considérablement les prestations accordées aux familles pauvres; celles qui gagnent 10 000 $ ou moins obtiennent au moins 400 $ de plus par année. De plus, la répartition des prestations est progressive, de sorte que les versements se rapportent directement au besoin financier.

Malheureusement, en vertu de l'option A, bon nombre de familles à revenu moyen recevraient des prestations plus faibles qu'en ce moment. Un couple à deux salariés gagnant 33 000 $ reçoit présentement des prestations pour enfants de 1 682 $, portant son revenu total à 34 682 $, soit près du revenu médian (c.-à-d. du milieu) estimatif de 35 000 $ en 1985 pour les familles ayant deux enfants. L'option A réduit ses prestations pour enfants de 244 $ par année. Chez les couples à deux salariés, un niveau de revenu de 29 000 $ entraînerait des pertes; si on ajoute les prestations pour enfants disponibles en vertu de l'option A, le revenu total est de 30 631 $, soit 4 369 $ de moins que le revenu médian. Le Document d'étude fait remarquer que les couples à un salarié dont le revenu n'est que de 23 000 $ - deux tiers seulement du revenu familial médian - pourraient faire face à des pertes de prestations nettes en vertu de l'option A.[9]

L'option B accroît aussi les prestations pour enfants des familles à faible revenu, mais pas autant qu'en vertu de l'option A. Les couples les plus pauvres reçoivent 216 $ de plus en vertu de l'option B - moins de la moitié de la hausse de 456 $ accordée par l'option A. L'option B est supérieure au système actuel en ce sens qu'elle répartit les prestations d'une manière progressive.

Contrairement à l'option A, l'option B a pour avantage de laisser aux familles à revenu moyen les prestations qu'elles reçoivent présentement. Les familles dont le revenu est supérieur à la moyenne perdent des prestations, la perte s'accentuant à mesure que le revenu augmente.

L'option B a pour inconvénient de réduire les allocations familiales de 375 $ à 240 $ par année par enfant. Bien sûr, il est vrai que les familles à faible revenu y trouvent leur compte à la fin de l'année, puisque l'option B hausse leur crédit d'impôt pour enfants de deux tiers alors qu'elle réduit les allocations familiales d'un tiers seulement. Mais les parents pauvres ont souvent de la difficulté à joindre les deux bouts d'une semaine à l'autre, de sorte que la réduction de leurs allocations familiales mensuelles leur causerait des difficultés. Les groupes de femmes s'objecteront aussi à toute proposition comme l'option B qui diminue sensiblement les allocations familiales.

Notre proposition, l'option C, offre les avantages des deux options du Document d'étude sans pour autant souffrir de leurs inconvénients. Les prestations sont réparties d'une manière équitable. Les familles pauvres profitent d'une hausse marquée de leurs prestations pour enfants, comme en vertu de l'option A. Les familles à revenu moyen sont entièrement protégées, comme aux termes de l'option B. Seules les familles dont le revenu est supérieur à la moyenne perdent des prestations, et la réduction dépend de leur situation financière (plus le revenu est élevé, plus elles perdent des prestations).

Autres modifications du crédit d'impôt pour enfants

Il faudrait envisager deux autres modifications du crédit d'impôt pour enfants. La première a trait à la définition du revenu qui sert à déterminer l'admissibilité au crédit d'impôt et la seconde a trait au nombre de versements.

Il faudrait améliorer la définition du revenu qui sert à déterminer l'admissibilité au crédit d'impôt pour enfants. À l'heure actuelle, les parents peuvent soustraire leurs contributions aux régimes enregistrés de pension,

d'épargne-retraite et d'épargne-logement en établissant le revenu familial net.[10] Par conséquent, la famille dont le revenu réel est trop élevé pour qu'elle ait droit au crédit d'impôt pour enfants peut quand même recevoir un crédit partiel si (comme il est probable) elle réussit à réduire suffisamment son revenu en soustrayant ses contributions à des régimes enregistrés de pension, d'épargne-retraite et d'épargne-logement. De la même façon, une famille peut bénéficier du crédit d'impôt maximum alors qu'elle n'aurait droit qu'à un crédit partiel si ces déductions n'étaient pas autorisées.

Prenons pour illustrer ce problème le cas d'une famille ayant deux enfants et dont l'unique salarié gagne 44 000 $ en 1985. Supposons que le salarié verse des cotisations de 2 500 $ à un régime enregistré de pension, de 1 000 $ à un régime d'épargne-retraite et de 1 000 $ à un régime d'épargne-logement. (Ces suppositions sont réalistes puisque les Canadiens à revenu élevé sont plus en mesure de profiter de ces mécanismes d'épargne et de placement qui réduisent les impôts.) S'il n'était pas permis de soustraire ces contributions à des régimes enregistrés de pension, d'épargne-retraite et d'épargne-logement, la famille en question ne serait pas admissible au crédit d'impôt pour enfants. Mais la définition actuelle du "revenu familial net" permet de soustraire ces contributions, et la famille peut donc réduire son revenu de 4 500 $ au moment de déterminer l'admissibilité au crédit d'impôt pour enfants, ce qui lui donne droit à un crédit de 194 $.

Pour mettre un terme au gaspillage d'argent occasionné par les crédits d'impôt accordés aux familles à l'aise, il suffirait de modifier la formule de déclaration d'impôt sur le revenu de manière que la définition du revenu ne permette plus de soustraire les contributions aux régimes enregistrés de pension, d'épargne-retraite et d'épargne-logement. Les épargnes ainsi réalisées devraient servir à hausser le crédit d'impôt pour enfants accordé aux familles à faible et à modeste revenu.

Le crédit d'impôt pour enfants est présentement payé une fois l'an en un montant global. Bon nombre de familles, notamment celles dont le revenu est

limité, apprécient le paiement annuel, parce qu'elles peuvent ainsi se permettre les gros achats que leurs budgets habituels peuvent difficilement supporter. D'autres voudraient que le crédit d'impôt soit réparti en plusieurs versements au cours de l'année, pour que la somme puisse aider à payer les dépenses courantes comme la nourriture, les services publics et les vêtements.

Comme les deux options du Document d'étude, notre proposition aurait pour effet de hausser sensiblement le crédit d'impôt pour enfants. Une famille à deux salariés ayant deux enfants et un revenu net inférieur à 27 000 $ recevrait 1 190 $ cette année (au lieu des 700 $ qu'elle recevrait en vertu du crédit d'impôt actuel); si la famille comptait trois enfants, le crédit d'impôt maximum grimperait à 1 785 $. Nous croyons que les familles bénéficieraient davantage d'un crédit d'impôt enrichi réparti en plusieurs versements, surtout lorsqu'on tient compte du fait que ceux-ci seraient quand même assez importants. Les parents qui ont besoin de prestations plus souvent qu'une fois par année les auraient, tandis que ceux qui voudraient accumuler leurs versements en vue de gros achats ou d'épargnes seraient libres de le faire.

Nous recommandons donc que le crédit d'impôt enrichi soit versé plus souvent qu'une fois par année. On pourrait par exemple répartir le montant global en trois versements - le premier au printemps, le deuxième à la fin de l'été avant la rentrée des classes, et le troisième avant Noël.

Le rôle des provinces dans la réforme

Bien que le Document d'étude et le présent rapport portent sur des prestations fédérales pour enfants, les provinces ont un rôle important à jouer. Le gouvernement fédéral devra obtenir l'appui des gouvernements provinciaux si la réforme des prestations aux enfants doit se réaliser pleinement.

Comme on a pu le constater, l'option A diminue malheureusement les prestations de bon nombre de familles à revenu moyen, notamment parce qu'elle réduit de 26 330 $ à 20 500 $ le seuil à partir duquel les prestations commencent à baisser. C'est donc dire que plusieurs des familles à revenu moyen qui reçoivent présentement un crédit d'impôt maximum pour enfants recevraient

des prestations partielles. Selon le Document d'étude, il s'agit là d'une conséquence "non voulue" du fait que la somme totale de 1,2 milliard de dollars épargnée en abolissant l'exemption fiscale pour enfants à charge ne servirait pas entièrement à l'augmentation du crédit d'impôt pour enfants.[11]

Aux termes de l'option A, les provinces bénéficieraient d'un gain inattendu de 330 millions de dollars - leur part (en impôts sur le revenu provinciaux) de la perte occasionnée par l'abolition de l'exemption fiscale pour enfants à charge. L'option A apporte aussi 80 millions de dollars au gouvernement fédéral, "qui seraient affectés aux autres secteurs prioritaires de l'enveloppe sociale"; cette somme servirait sans doute à dédommager le Québec, qui n'obtiendrait pas de profits inattendus de l'abolition de l'exemption fiscale pour enfants à charge parce que le régime d'impôt sur le revenu de la province ne prévoit pas un tel allégement fiscal. Par conséquent, seulement 800 millions de dollars des 1,2 milliard de dollars consacrés en ce moment à l'exemption fiscale pour enfants à charge pourraient servir à financer la réforme du système de prestations pour enfants.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a lui-même fourni la solution à ce problème en Chambre le lendemain de la publication du Document d'étude. Le gouvernement fédéral pourrait obtenir par la négociation l'accord des provinces afin qu'elles ne retirent pas du système de prestations pour enfants leurs profits inattendus de 400 millions de dollars, et qu'on puisse améliorer le système dans la plus grande mesure possible.[12]

Nous recommandons que le gouvernement fédéral tente d'obtenir des provinces la permission d'affecter le plein montant de 1,2 milliard de dollars de l'exemption fiscale pour enfants à charge au crédit d'impôt pour enfants. Cette somme financerait le changement proposé dans notre option C, soit hausser le crédit d'impôt pour enfants à 595 $ et le seuil de revenu familial net en deçà duquel les familles reçoivent le crédit d'impôt maximum de 26 330 $ à 27 000 $. Cette approche protégerait les familles à revenu moyen tout en augmentant d'une manière appréciable les prestations accordées aux familles à faible revenu avec enfants.

Il faudra aussi pouvoir compter sur la collaboration des provinces pour s'assurer que les bénéficiaires d'assistance sociale profitent pleinement de la réforme. Les provinces et les territoires ne considèrent pas les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants comme des revenus en déterminant l'admissibilité à l'assistance sociale et le montant des prestations. Mais deux provinces seulement - le Québec et la Nouvelle-Écosse - prévoient l'indexation des prestations d'aide sociale sur le coût de la vie; les autres provinces haussent leurs prestations d'une façon irrégulière, au gré de leurs cabinets, qui en fixent les dates et les montants.

Une province pourrait décider de priver ses familles bénéficiaires d'aide sociale du plein montant de la hausse du crédit d'impôt pour enfants, en soustrayant cette somme de la prochaine augmentation des taux d'assistance sociale. Notre proposition hausserait le crédit d'impôt de 228 $ par enfant par année, ce qui représente 19 $ de plus par mois qu'en ce moment. Un gouvernement provincial pourrait soustraire ce montant de la prochaine hausse des taux d'assistance sociale, ce qui laisserait les familles avec enfants dans la même situation qu'auparavant. Évidemment, personne ne le saurait, à l'exception du ministre provincial du Bien-être social et ses collègues. Nous incitons le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à soulever la question en présence de ses collègues provinciaux, pour s'assurer que les familles bénéficiaires d'aide sociale - les plus pauvres parmi les pauvres - reçoivent le plein montant de la hausse du crédit d'impôt pour enfants.

Autres prestations pour enfants

Le Document d'étude met l'accent sur trois programmes majeurs de prestations aux enfants - les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale pour enfants à charge. Il existe toutefois deux autres programmes qui accordent un supplément de revenu à certaines familles avec enfants. L'exemption d'équivalent de marié(e) permet à un parent seul de soustraire de son revenu imposable 3 630 $ pour un de ses enfants (le montant est le même que celui de l'exemption de marié(e)). La déduction des frais de

garde d'enfants permet à un parent seul ou à celui des conjoints d'un couple dont le revenu est le moins élevé de soustraire jusqu'à 2 000 $ par enfant (jusqu'à concurrence de 8 000 $ par famille) pour des frais de garde. L'Annexe C explique ces programmes.

L'exemption d'équivalent de marié(e) et la déduction des frais de garde aident à reconnaître les besoins financiers des parents seuls et des couples dont les deux conjoints travaillent à l'extérieur du foyer. Mais comme dans le cas de l'exemption fiscale pour enfants à charge, il s'agit de programmes régressifs qui n'offrent que peu ou pas d'aide aux parents les plus pauvres et accordent les plus gros avantages aux contribuables à l'aise.

Lorsqu'on aura terminé la réforme du système de base de prestations pour enfants (c.-à-d. les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale pour enfants à charge), il faudra se pencher sur les deux autres programmes de prestations pour enfants. On pourrait par exemple étudier la possibilité de transformer l'exemption d'équivalent de marié(e) et la déduction des frais de garde d'enfants en crédits d'impôt. Ces crédits pourraient être conçus à la manière du crédit d'impôt pour enfants, faisant en sorte que les familles à faible et à moyen revenu soient les principaux bénéficiaires.

AU DELÀ DE LA RÉFORME DES PRESTATIONS POUR ENFANTS

Toute proposition de réforme des prestations aux enfants doit atteindre les trois grands objectifs suivants: répartir les ressources en faveur des familles les plus nécessiteuses; maintenir une base de paiements universels pour toutes les familles avec enfants; et n'entraîner aucune hausse des dépenses gouvernementales.

Nous avons recommandé une restructuration majeure des programmes fédéraux à l'intention des familles avec enfants. **Il faudrait abolir l'exemption fiscale pour enfants à charge et utiliser toutes les épargnes ainsi réalisées - fédérales et provinciales - pour accroître le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Les allocations familiales devraient demeurer des bénéfices universels, mais imposables.**

En vertu de la proposition du Conseil national du bien-être social, le crédit d'impôt pour enfants passe de 367 $ à 595 $ par enfant par année, et le seuil de revenu familial net à partir duquel le crédit d'impôt diminue de 5¢ pour chaque dollar de revenu supplémentaire augmente légèrement, de 26 330 $ à 27 000 $ (environ trois quarts du revenu médian des familles avec deux enfants). Le régime d'allocations familiales continue à verser 31,27 $ par mois par enfant à toutes les familles. Le crédit d'impôt pour enfants, son seuil de revenu familial et les allocations familiales devraient être indexés annuellement sur le coût de la vie.

Nous avons recommandé deux autres modifications au crédit d'impôt pour enfants. **Le crédit d'impôt enrichi devrait être payé plus souvent qu'une fois par année. La définition du revenu qui sert à déterminer l'admissibilité au crédit d'impôt pour enfants devrait être modifiée de manière à ne plus permettre de soustraire les contributions à des régimes enregistrés de pension, d'épargne-retraite et d'épargne-logement.**

La proposition du Conseil créera un régime de prestations pour enfants plus simple qui répartit ses bénéfices d'une manière juste et rationnelle. Les

familles à faible et à modeste revenu bénéficieront d'une hausse de prestations dont elles ont grand besoin. Les familles à revenu moyen seront protégées et continueront de recevoir à peu près les mêmes prestations qu'en vertu du système actuel. Les familles dont le revenu est supérieur à la moyenne recevront des prestations moins élevées que présentement; néanmoins, elles continueront toutes à recevoir les allocations familiales, en reconnaissance de leur rôle de parents.

Non seulement notre proposition réalisera-t-elle un système équitable de bénéfices pour les familles avec enfants, mais elle renforcera aussi la lutte que mène le gouvernement fédéral contre la pauvreté et le chômage.

Au cours des années 1960 et 1970, les efforts au Canada pour réduire le risque de pauvreté des familles ont remporté un grand succès. En 1969, une famille sur cinq (20,8 pour cent) vivait en deçà du seuil de la pauvreté; en 1981, une famille sur huit (12,0 pour cent) était pauvre.

La récession des dernières années a malheureusement renversé la tendance à la baisse à long terme dans la pauvreté chez les familles. Le nombre de familles à faible revenu et leur pourcentage de la population augmentent chaque année depuis 1981. Au dernier recensement (1983), presque un million de familles (967 000) vivaient sous le seuil de la pauvreté - 30 pour cent de plus qu'en 1981. À l'heure actuelle, une famille sur sept dispose d'un faible revenu.

Le taux de pauvreté croissant touche un grand nombre d'enfants. En 1980, 896 000 enfants de moins de 16 ans vivaient au sein de familles à faible revenu. Leurs nombres sont passés à 969 000 en 1981, à 1 113 000 en 1982 et à environ 1 200 000 en 1983. Un enfant canadien sur cinq vit présentement dans la pauvreté.

La réforme des prestations pour enfants ne peut à elle seule régler le problème de la pauvreté chez les familles, mais elle peut en ralentir la propagation et en atténuer les effets. L'abolition de l'exemption fiscale pour enfants à charge pour augmenter le crédit d'impôt réduira le nombre d'enfants qui vivent dans la pauvreté et améliorera le revenu des familles pauvres et quasi pauvres à travers le Canada. Les mères seules, dont le nombre augmente rapidement et dont presque la moitié sont en deçà du seuil de la pauvreté, bénéficieront tout particulièrement des changements que nous proposons.

Un système restructuré de prestations pour enfants aidera aussi à alléger les effets du chômage. En 1984, il y avait en moyenne plus d'un million de familles (1 037 000) qui comptaient au moins un travailleur en chômage; la grande majorité de ces familles - 776 000, ou trois familles sur quatre - avaient des enfants à charge. Nos réformes suppléeront aux revenus de milliers de parents subissant des pertes de revenus à cause de périodes de chômage prolongées.

Les pauvres et les chômeurs bénéficieront de la réforme des programmes d'aide aux familles avec enfants; la situation économique aussi. Grâce à la recommandation du Conseil, le revenu dont disposent les familles à faible et à moyen revenu avec enfants augmentera. Non seulement cette somme d'argent supplémentaire augmentera-t-elle leurs budgets limités, mais elle stimulera aussi la consommation, ce qui, en cette période où les commerces canadiens ont grand besoin de clients, aidera la relance économique.

La réforme des programmes fédéraux d'aide aux familles avec enfants que nous proposons offre un avantage supplémentaire. Le système restructuré n'augmentera pas d'un sou les dépenses gouvernementales parce qu'il sera financé grâce à une nouvelle répartition des ressources actuelles. Sans dépenser plus, mais en dépensant mieux, le gouvernement fédéral mettra en place un système de prestations équitables qui luttera contre la pauvreté, allégera le fardeau du chômage et créera des emplois. Notre proposition est responsable sur le plan fiscal et juste sur le plan social.

Le régime d'impôt accorde chaque année des milliards de dollars à des particuliers et à des sociétés; pourtant, nous ne savons presque rien de ces subventions fiscales - leurs coûts précis, leurs objectifs et leurs effets (à part le fait qu'elles profitent surtout aux contribuables à revenu élevé). Le ministre des Finances devrait au moins suivre l'exemple du gouvernement américain et publier la liste complète et détaillée des dépenses fiscales destinées aux particuliers et aux sociétés - le Conseil a présenté cette recommandation à maintes reprises depuis 1976. Ce budget des dépenses fiscales accompagnerait les prévisions des dépenses directes déposées chaque année en Chambre. Mieux encore, le gouvernement fédéral devrait étudier attentivement l'objectif et le rendement de chaque dépense fiscale dans le cadre d'une révision globale de l'ensemble des dépenses gouvernementales - dépenses fiscales aussi bien que dépenses directes.

Le débat sur les prestations pour enfants a donc des répercussions plus grandes sur des mesures d'intérêt public au Canada. En subordonnant la réforme des prestations aux enfants à l'abolition de l'exemption fiscale pour enfants à charge, le Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées crée un précédent fort important qui pourrait amener des changements très attendus dans les nombreux autres programmes gouvernementaux dont les avantages sont transmis par le régime fiscal.

ANNEXE A

DÉFINITIONS

Allocations familiales. Des prestations mensuelles versées (habituellement à la mère) au nom de tous les enfants de moins de 18 ans. En 1985, les prestations sont de 31,27 $ par enfant par mois. En Alberta, les allocations familiales varient selon l'âge des enfants, et au Québec, les allocations fédérales varient selon le nombre d'enfants dans la famille et leur âge. Les allocations familiales sont imposables.

Allocations familiales nettes. Le montant des allocations familiales moins les impôts fédéraux et provinciaux payés sur ces sommes. Les familles les plus pauvres n'ont pas à payer d'impôts et conservent donc le plein montant des allocations. Les familles à revenu élevé du palier d'imposition supérieur remboursent à peu près la moitié de leurs allocations familiales sous forme d'impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux.

Crédit d'impôt pour enfants. La personne qui reçoit les allocations familiales (habituellement la mère) est admissible à un crédit d'impôt maximum de 367 $ par enfant pour l'année d'imposition 1984, payable en 1985; le crédit pour l'année d'imposition 1985 est de 384 $ par enfant, payable en 1986. Le crédit maximum est accordé aux familles dont le revenu net (défini ailleurs) est de 26 330 $ ou moins; le crédit est réduit de 5¢ pour chaque dollar supérieur à ce montant. Le crédit d'impôt pour enfants est habituellement indexé sur le coût de la vie, bien que le seuil de revenu familial net de 26 330 $ ouvrant droit au crédit maximum n'ait pas été modifié depuis l'année d'imposition 1982.

Déduction des frais de garde. Un parent seul ou celui des conjoints d'un couple dont le revenu est le plus faible peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 2 000 $ par enfant et jusqu'à 8 000 $ par famille pour des frais de garde encourus afin de gagner un revenu d'emploi ou d'un travail autonome, d'effectuer des recherches ou un travail semblable, ou de participer à des cours de formation.

Dépense fiscale. Une déduction ou exemption de revenu, un crédit d'impôt, un taux d'imposition préférentiel, un ajournement d'impôt ou une réduction d'impôt qui diminue les impôts que doit payer un particulier ou une société. Voici quelques exemples de dépenses fiscales accordées par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu des particuliers: l'exemption fiscale pour enfants à charge, le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption de marié(e) ou d'équivalent de marié(e), la déduction du revenu de pension , et les déductions des cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, aux REER, aux REEL et aux régimes enregistrés de pensions.

Exemption d'équivalent de marié(e). Un contribuable célibataire, divorcé, séparé ou veuf/veuve peut soustraire 3 630 $ de son revenu imposable pour un parent à charge vivant sous le même toit que lui. Par conséquent, un parent seul peut réduire son revenu imposable de 3 630 $ pour un enfant à charge; pour chacun des autres enfants, il ne peut réclamer que l'exemption fiscale pour enfants à charge.

Exemption fiscale pour enfants à charge. Un parent seul ou (habituellement) celui des conjoints d'un couple dont le revenu est plus élevé soustrait de son revenu imposable 710 $ par enfant à charge de moins de 18 ans. Le montant de l'exemption fiscale pour enfants à charge n'a pas augmenté depuis 1983; de 1974 à 1982, il était indexé sur le coût de la vie.

Progressif. Un programme gouvernemental qui répartit ses prestations selon le besoin financier: les bénéficiaires les plus pauvres reçoivent les prestations les plus élevées, les bénéficiaires les plus riches, les prestations les moins élevées. En d'autres mots, plus le revenu est élevé, plus les prestations sont faibles. Les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants sont des programmes progressifs.

Régressif. Le contraire de progressif. Un programme régressif accorde les prestations les plus élevées aux bénéficiaires à l'aise, des prestations moins importantes aux bénéficiaires à revenu moyen, et rien ou presque aux personnes les plus pauvres. Toutes les exemptions et les déductions fiscales, telles que l'exemption fiscale pour enfants à charge, sont des programmes régressifs.

Revenu familial net. La définition du revenu utilisée pour le crédit d'impôt pour enfants. Le revenu familial net est défini comme étant le revenu total (de la mère et de son conjoint ou de toute autre personne réclamant une exemption fiscale pour un enfant) de toutes sources devant être rapporté aux fins de l'impôt sur le revenu (revenu d'emploi, allocations familiales, assurance-chômage, gains de capital imposables, intérêts, dividendes, etc.) moins les déductions majeures suivantes: la déduction pour emploi de 20 pour cent ou de 500 $, les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, les primes d'assurance-chômage, les contributions à un régime enregistré de pension, les contributions à un REER, les contributions à un REEL, les cotisations syndicales ou professionnelles, les frais de scolarité, les frais de garde, et les pertes déductibles au titre de placements d'entreprise.

Sélectif. Un programme gouvernemental qui détermine l'admissibilité en fonction du revenu d'une personne. Le crédit d'impôt pour enfants, par exemple, exclut les familles à revenu élevé (dans le cas des familles avec deux enfants, celles dont le revenu familial net dépasse 41 010 $). L'exemption fiscale pour enfants à charge, par contre, exclut les familles les plus pauvres dont les revenus sont si faibles qu'elles n'ont pas d'impôts à payer.

Seuil de revenu maximum. Le niveau de revenu au-dessus duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à diminuer. Le crédit d'impôt maximum (367 $ par enfant pour l'année d'imposition 1984, payable en 1985) est accordé aux familles dont le revenu familial net est de 26 330 $ ou moins. Lorsque le revenu dépasse ce seuil, le crédit d'impôt est réduit de 5¢ pour chaque dollar de revenu additionnel. Une famille avec deux enfants reçoit donc des prestations de 734 $ si le revenu net en 1984 était inférieur à 26 330 $ (le seuil de revenu maximum), un crédit décroissant si le revenu se situait entre 26 330 $ et 41 010 $, et ne reçoit aucun crédit si le revenu dépasse 41 010 $.

Surtaxe. L'expression est utilisée dans le document d'étude des programmes sociaux et signifie un mécanisme pour recouvrer une plus grande part des prestations qu'on ne le fait présentement par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu. Par exemple, les bénéficiaires d'assurance-chômage payent des impôts sur leurs prestations. On applique aussi une surtaxe à leurs prestations; si leur revenu net en 1984 était de 33 150 $ ou plus, ils doivent rembourser le moindre de 30 pour cent de leurs prestations d'assurance-chômage ou 30 pour cent de la différence entre leur revenu net et 33 150 $. D'aucuns prétendent qu'il faudrait appliquer aussi une surtaxe aux allocations familiales et aux pensions de vieillesse afin de recouvrer chez les familles et les pensionnés à revenu élevé une plus grande part des prestations qu'ils ne remboursent présentement au moyen de l'impôt sur le revenu.

Système de prestations pour enfants. L'ensemble des prestations accordées aux familles avec enfants à charge de moins de 18 ans grâce aux allocations familiales, au crédit d'impôt pour enfants et à l'exemption fiscale pour enfants à charge. Certaines familles profitent aussi de deux autres programmes reliés aux enfants et qui sont expliqués ailleurs - la déduction des frais de garde et l'exemption d'équivalent de marié(e).

Universel. Un programme gouvernemental qui s'adresse à tous les membres d'une catégorie particulière, peu importe le revenu. Le régime national d'assurance-maladie protège tous les Canadiens, quels que soient leurs revenus. Les allocations familiales sont accordées à toutes les familles avec enfants de moins de 18 ans, et les prestations de sécurité de la vieillesse sont versées à toutes les personnes de 65 ans et plus, peu importe leurs revenus.

ANNEXE B

GUIDE DES PRESTATIONS FÉDÉRALES POUR ENFANTS

Le régime d'allocations familiales est le mieux connu des programmes fédéraux d'aide aux familles avec enfants. Il existe toutefois deux autres programmes - le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale pour enfants à charge - qui accordent aussi des suppléments de revenu à un grand nombre de parents canadiens.

Dans les pages suivantes, nous expliquerons le fonctionnement des trois programmes, examinerons les coûts de chacun et verrons qui bénéficie de ces programmes. Nous évaluerons aussi l'effet global des trois prestations pour enfants.

Les allocations familiales

a) prestations

Le gouvernement fédéral a institué le régime d'allocations familiales en 1945. Le programme accorde, en 1985, 31,27 $ par mois pour tous les enfants de moins de 18 ans. Habituellement, les chèques d'allocations sont émis au nom de la mère.

Les provinces peuvent modifier les allocations familiales selon l'âge des enfants et (ou) leur nombre, pourvu que les allocations mensuelles ne soient pas inférieures à 60 pour cent du taux national et que, sur une période de quatre ans, le versement total soit égal à ce qu'il aurait été si le taux fédéral avait été adopté. Deux provinces seulement ont choisi de le faire. En Alberta, les allocations familiales varient selon l'âge des enfants; les taux mensuels en 1985 sont de 24,50 $ pour les enfants de 6 ans et moins, de 30,00 $ pour les enfants de 7 à 11 ans, de 39,80 $ pour les 12 à 15 ans et de 45,00 $

pour les 16 et 17 ans. Au Québec, les allocations familiales fédérales varient selon le nombre d'enfants dans la famille et leur âge; en 1985, on accorde 18,77 $ par mois pour le premier enfant, 29,81 $ pour le second, et 72,55 $ pour le troisième enfant et pour chacun des suivants. De plus, tous les enfants de 12 à 17 ans reçoivent une somme supplémentaire de 7,67 $ par mois.

Depuis 1974, les allocations familiales sont indexées sur le coût de la vie. En janvier de chaque année, le taux est haussé de manière à refléter l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation au cours des douze mois se terminant en octobre de l'année précédente. Toutefois, dans le cadre de mesures de restrictions, le gouvernement fédéral a suspendu l'indexation des allocations familiales pour l'année 1976 et limité leur hausse à 6 pour cent en 1983 et à 5 pour cent en 1984.

b) coûts

Le coût total des allocations familiales s'élèvera à 2,45 milliards de dollars en 1985. Les frais administratifs de cet important programme social sont relativement modestes - 22,9 millions de dollars pour l'année financière 1984-1985, ce qui équivaut à moins d'un pour cent du coût total des prestations.

Les allocations familiales étant imposables, les gouvernements fédéral et provinciaux recouvrent environ un quart des frais du programme par le biais du régime d'impôt. Le coût réel du programme d'allocations familiales est donc de 1,8 milliard de dollars en 1985 (c.-à-d. 2,45 milliards, moins 460 millions recouvrés par l'entremise du régime d'impôt fédéral et 180 millions du régime d'impôt provincial).

c) admissibilité

Le programme d'allocations familiales est un programme **universel** de sécurité de revenu. Riches ou pauvres, toutes les familles ayant des enfants de moins de 18 ans sont admissibles.

d) demande de prestations

Les formules de demande sont disponibles dans les hôpitaux, les bureaux de poste et les bureaux des Programmes de sécurité de revenu de Santé et Bien-être social Canada à travers le pays. Aucune pièce justificative n'est exigée pour les enfants nés au Canada, mais il faut présenter un certificat de naissance ou autre pièce justificative pour les enfants nés à l'étranger. Le versement des allocations familiales cesse automatiquement lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans.

e) bénéficiaires

Le régime d'allocations familiales est, de tous les programmes sociaux, celui qui bénéficie au plus grand nombre de Canadiens. À tous les mois, cette année, 3,6 millions de familles à travers le Canada reçoivent des allocations familiales au nom de 6,6 millions d'enfants.

Le Tableau 6 révèle que près de six familles canadiennes sur dix bénéficient du régime d'allocations familiales. Dans les provinces atlantiques, en Alberta, au Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest, le pourcentage de familles bénéficiaires dépasse la moyenne nationale; le pourcentage est inférieur à la moyenne en Ontario et en Colombie-Britannique, et près de la moyenne au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan. Toutefois, même en Colombie-Britannique où le pourcentage est le moins élevé, plus de la moitié de l'ensemble des familles reçoivent des allocations familiales.

f) les principaux bénéficiaires

À première vue, il peut sembler injuste d'accorder à une famille à l'aise avec deux enfants le même montant mensuel de 62,54 $ qu'on accorde à une mère seule qui se démène pour élever ses deux enfants avec un revenu inférieur au seuil de la pauvreté. Mais contrairement à ce que beaucoup de gens pensent, **les allocations familiales n'apportent pas les mêmes bénéfices aux riches et**

aux pauvres. Revenu Canada considère les allocations familiales comme un revenu imposable. Une famille qui gagne 80 000 $ par année et qui compte deux enfants reçoit en 1985 des allocations familiales de 750 $, mais en remboursera 333 $ en impôts sur le revenu, ce qui équivaut à des bénéfices nets de 417 $. Par contre, une famille qui gagne 10 000 $ ou moins n'a pas à payer d'impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu et conserve donc le plein montant des allocations familiales, soit 750 $.

Le Tableau 7 indique les allocations familiales nettes (c.-à-d. après l'impôt) accordées aux familles de différents niveaux de revenu en 1985.[2] (Nous supposons que chaque famille est composée d'un couple et de deux enfants et que les deux conjoints sont salariés.) Étant donné que le régime d'impôt sur le revenu des particuliers est progressif - le pourcentage de revenu payé en impôts augmente à mesure que le revenu d'un particulier augmente - la répartition des allocations familiales nettes est aussi **progressive**: plus le revenu d'une famille est élevé, moins ses bénéfices réels sont élevés.

Tableau 6

Données statistiques sur les allocations familiales, selon la province, janvier 1985

	Nombre de familles bénéficiaires	Nombre d'enfants bénéficiaires	Nombre moyen d'enfants par famille bénéficiaire	Allocations moyennes par famille	Pourcentage de familles bénéficiaires dans l'ensemble des familles (1981)
Terre-Neuve	97 519	190 780	1,96	61,55 $	71,5%
Île-du-Prince-Édouard	18 609	36 153	1,94	61,15	61,4
Nouvelle-Écosse	129 319	234 428	1,81	57,18	59,6
Nouveau-Brunswick	110 868	204 187	1,84	57,95	62,6
Québec	940 585	1 640 357	1,74	54,42	57,3
Ontario	1 263 706	2 268 445	1,80	56,89	55,5
Manitoba	151 296	289 642	1,91	60,59	56,2
Saskatchewan	146 798	293 850	2,00	63,28	57,9
Alberta	354 179	666 167	1,88	59,81	58,9
Colombie-Britannique	402 256	726 813	1,81	57,33	53,8
Yukon	3 932	7 160	1,82	57,87	67,3
Territoires du Nord-Ouest	9 264	20 304	2,19	69,96	84,6
CANADA	3 628 331	6 578 286	1,81	57,22	57,0

Tableau 7

**Allocations familiales nettes,
couple à deux salariés avec deux enfants,
selon le revenu familial, 1985**

Revenu familial	Allocations familiales nettes annuelles
10 000 $ ou moins	750 $
15 000	560
20 000	550
30 000	539
40 000	528
50 000	482
60 000	472
80 000 et plus	417

Le crédit d'impôt pour enfants

a) prestations

Le plus récent programme fédéral à l'intention des familles, le crédit d'impôt remboursable pour enfants, a été institué en 1978 et a accordé ses premiers bénéfices en 1979. Le crédit maximum est de 367 $ par enfant pour l'année d'imposition 1984; il est payé dans les premiers mois de 1985. (Le crédit maximum est de 384 $ par enfant pour l'année d'imposition 1985; il est versé en 1986.) Le programme accordera en 1985 des crédits d'une valeur de 1,425 milliard de dollars aux cinq millions d'enfants dans deux millions et demi de familles. Alors que les allocations familiales sont versées tous les mois, le crédit d'impôt pour enfants est versé une fois l'an en un montant global, par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu.

Comme les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants est habituellement indexé sur le coût de la vie. Toutefois, dans le cadre des mesures visant à lutter contre l'inflation annoncées dans le budget de juin 1982, le gouvernement fédéral a limité la hausse des allocations à 6 pour cent en 1983 et à 5 pour cent en 1984. Pour protéger les familles à faible et à moyen revenu contre des pertes résultant de taux d'inflation supérieurs aux seuils de 6 et de 5 pour cent, le crédit d'impôt pour enfants de l'année d'imposition 1982 a été haussé de 50 $ de plus que l'augmentation normalement accordée en fonction de l'inflation (50 $ de plus que 293 $), haussant le crédit maximum à 343 $. La hausse de 50 $ devait être une augmentation spéciale accordée cette année-là seulement, ce qui aurait eu pour effet de réduire le crédit maximum à 326 $ pour l'année d'imposition 1983 au moment de reprendre la formule d'indexation normale. Mais le budget d'avril 1983 a plutôt maintenu à 343 $ le crédit d'impôt pour l'année d'imposition 1983.

Depuis, grâce à l'indexation, le crédit d'impôt pour enfants est passé à 367 $ pour l'année d'imposition 1984 et à 384 $ pour l'année 1985.

Lorsque le crédit d'impôt pour enfants est entré en vigueur en 1978, les familles dont le revenu net était inférieur à 18 000 $ avaient droit au crédit maximum. (Le crédit maximum diminuait de 5¢ pour chaque dollar de revenu familial net supérieur à 18 000 $; le taux de réduction est encore le même aujourd'hui.) Comme le crédit d'impôt, ce niveau de revenu a augmenté chaque année pour tenir compte de la hausse du coût de la vie; il s'élevait à 26 330 $ pour l'année d'imposition 1982.

Mais on a alors interrompu l'indexation, de sorte que le niveau de revenu familial ouvrant droit au crédit d'impôt maximum est demeuré à 26 330 $. Le Tableau 8 indique le crédit d'impôt maximum par enfant et le niveau de revenu familial net ouvrant droit au crédit maximum pour chaque année d'imposition depuis l'entrée en vigueur du programme.

Tableau 8

Année d'imposition	Crédit d'impôt maximum par enfant	Revenu familial net maximum ouvrant droit au plein montant du crédit d'impôt pour enfants
1978	200 $	18 000 $
1979	218	19 620
1980	238	21 380
1981	261	23 470
1982	343	26 330
1983	343	26 330
1984	367	26 330
1985	384	26 330

b) coûts

Le crédit d'impôt pour enfants coûtera 1,425 milliard de dollars au gouvernement fédéral pour l'année d'imposition 1985. Le crédit d'impôt ne coûte rien aux gouvernements provinciaux.

c) admissibilité

Comme c'est le cas des allocations familiales, le crédit d'impôt est versé au nom d'enfants de moins de 18 ans. Mais le crédit n'est accordé qu'aux familles à faible et à moyen revenu. Il s'agit donc d'un programme **sélectif**, par opposition au programme universel d'allocations familiales.

Lorsque la mère présente une demande de crédit d'impôt, elle doit indiquer son "revenu familial net". On définit le "revenu net" comme le revenu total de toutes provenances qui doit être déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu (revenu d'emploi, allocations familiales, prestations d'assurance-

chômage, gains de capital imposables, intérêts, dividendes, etc.) moins certaines déductions (comme la déduction du revenu d'emploi de 20 pour cent ou de 500 $, les cotisations au Régime de pensions du Canada, les primes d'assurance-chômage, les contributions à des régimes enregistrés de pension, d'épargne-retraite et d'épargne-logement, les cotisations syndicales et professionnelles, les frais de garde d'enfants et les frais de déménagement). Le "revenu familial" comprend le revenu net de la mère et celui de son conjoint ou de toute autre personne qui réclame une exemption fiscale à l'égard de l'enfant.

Le crédit d'impôt maximum (367 $ par enfant) est accordé aux mères dont le revenu familial net était de 26 330 $ ou moins en 1984. Le crédit est réduit de 5¢ pour chaque dollar de revenu familial excédant 26 330 $. Une famille ayant deux enfants reçoit donc le crédit maximum de 734 $ si le revenu net en 1984 était inférieur à 26 330 $, un crédit décroissant si le revenu variait entre 26 300 $ et 41 010 $, et rien du tout si le revenu dépassait 41 010 $. Le Tableau 9 indique les montants auxquels ont droit des familles de différente taille et de divers niveaux de revenu pour l'année d'imposition 1984 (montants versés en 1985).

Tableau 9

Crédit d'impôt pour enfants, selon le revenu familial et le nombre d'enfants, année d'imposition 1984

	Nombre d'enfants			
Revenu familial net	1	2	3	4
26 330 $ ou moins	367 $	734 $	1 101 $	1 468 $
28 000	284	651	1 018	1 385
30 000	184	551	918	1 285
32 000	84	451	818	1 185
35 000	0	301	668	1 035
40 000	0	51	418	785
45 000	0	0	168	535
50 000	0	0	0	285
55 000	0	0	0	35

d) demande de prestations

Le crédit d'impôt pour enfants est distribué par le biais du régime d'impôt sur le revenu. Le parent qui reçoit les allocations familiales (habituellement la mère) demande le crédit en remplissant une annexe simple accompagnant la formule de déclaration d'impôt.

Si la mère travaille à l'extérieur et gagne un revenu tel que son impôt fédéral à payer (avant la demande du crédit) dépasse la valeur du crédit auquel elle a droit, elle soustrait le montant du crédit de l'impôt à payer. Si par contre ses revenus sont faibles, et que le montant du crédit dépasse l'impôt fédéral à payer, le gouvernement lui remboursera la différence. Et si elle n'a aucun impôt fédéral à payer, soit parce qu'elle n'a pas de revenu imposable, soit parce que les retenues effectuées par son employeur dépassent l'impôt qu'elle doit, on lui remboursera le plein montant du crédit auquel elle a droit.

e) bénéficiaires

En 1983, l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données, 2,6 millions de familles ont reçu un crédit d'impôt pour enfants relativement à l'année d'imposition 1982 - 72 pour cent de l'ensemble des familles avec enfants. Sept familles admissibles au crédit d'impôt sur dix ont obtenu le crédit maximum. D'après nos calculs, 2,5 millions de familles recevront un crédit d'impôt pour enfants en 1985.

Le Tableau 10 présente les données relatives au crédit d'impôt selon la province. Le pourcentage de familles avec enfants de moins de 18 ans (c.-à-d. les familles qui reçoivent des allocations familiales) qui obtiennent un crédit d'impôt varie entre 53 pour cent au Yukon et 87 pour cent au Nouveau-Brunswick. Le crédit d'impôt moyen par famille est à son plus faible niveau dans le cas des familles qui vivent à l'étranger (520 $) et à son niveau le plus élevé dans le cas des familles de Terre-Neuve (667 $). Le pourcentage de familles bénéficiaires du crédit d'impôt admissibles au crédit maximum varie entre 58 pour cent chez celles qui habitent à l'étranger et 79 pour cent chez celles de l'Île-du-Prince-Édouard.

Tableau 10

Crédit d'impôt pour enfants, selon la province, année d'imposition 1982

	Nombre de familles bénéficiaires	Pourcentage de familles avec enfants qui reçoivent le crédit d'impôt	Crédit d'impôt moyen par famille bénéficiaire	Pourcentage de familles bénéficiaires recevant le crédit maximum
Terre-Neuve	83 842	86%	667 $	76%
Île-du-Prince-Édouard	15 750	85	642	79
Nouvelle-Écosse	108 429	84	589	76
Nouveau-Brunswick	96 338	87	624	78
Québec	729 197	76	565	73
Ontario	880 052	69	551	64
Manitoba	121 871	81	632	73
Saskatchewan	105 419	73	653	71
Alberta	216 871	62	576	63
Colombie-Britannique	265 035	66	555	64
Yukon	2 132	53	571	67
Territoires du Nord-Ouest	6 003	70	760	75
À l'étranger	3 032	-	520	58
Total	2 636 971	72	574	68

Il est évident que le crédit d'impôt pour enfants est d'une importance cruciale pour les familles habitant les provinces atlantiques et le Manitoba, puisque le revenu familial y est inférieur à la moyenne nationale et les taux de pauvreté chez les familles y sont supérieurs à la moyenne; plus de 80 pour cent des familles de ces provinces reçoivent le crédit d'impôt pour enfants. La différence dans le crédit d'impôt moyen par famille est en grande partie le résultat de différences provinciales dans la taille moyenne des familles. Les provinces et territoires dont le nombre moyen d'enfants par famille est le plus élevé (les territoires du Nord-Ouest, Terre-Neuve et la Saskatchewan occupent les trois premières places) reçoivent aussi le crédit d'impôt moyen le plus élevé par famille bénéficiaire. Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario sont les provinces où le nombre moyen d'enfants par famille est le plus faible et où le crédit d'impôt moyen par famille est le moins élevé.

f) principaux bénéficiaires

Le Tableau 11 démontre que les familles qui en ont le plus besoin sont celles qui bénéficient le plus largement du crédit d'impôt pour enfants. Huit familles bénéficiaires sur dix pour l'année d'imposition 1982 avaient des revenus inférieurs au revenu familial médian (30 000 $). Les familles dont le revenu est inférieur au revenu médian ont reçu 88 pour cent des sommes accordées sous forme de crédit d'impôt pour enfants.

Le crédit d'impôt pour enfants, comme les allocations familiales, est un programme **progressif** parce que les familles à faible revenu obtiennent des prestations plus élevées que celles des familles à revenu élevé. Mais puisque le régime d'allocations familiales est un régime universel, même les familles riches obtiennent certains bénéfices (quoiqu'ils soient de beaucoup inférieurs à ceux des familles pauvres). Le crédit d'impôt pour enfants, par contre, est un programme **sélectif** qui exclut les familles à revenu élevé.

Prenons, par exemple, le cas d'une famille avec deux enfants. Comme l'indique le Tableau 9, le crédit d'impôt maximum (734 $) est versé aux familles dont le revenu net est inférieur à 26 330 $. La famille qui gagne 35 000 $ par année reçoit 301 $, soit moins de la moitié du crédit maximum. La famille dont le revenu net est de 41 010 $ ou plus ne reçoit aucun crédit d'impôt pour enfants.

Le crédit d'impôt pour enfants est d'une importance particulière pour les familles monoparentales qui ont en moyenne des revenus plus faibles et courent un plus grand risque de pauvreté que les couples avec enfants. (En 1982, année la plus récente pour laquelle on dispose de données complètes, 47 pour cent des familles monoparentales dirigées par une femme et 19,6 pour cent de celles qui étaient dirigées par un homme étaient en deçà du seuil de la pauvreté, comparativement à 10,6 pour cent seulement des couples avec enfants.)[13] La très grande majorité des parents seuls qui reçoivent le crédit d'impôt pour enfants ont des revenus faibles ou modestes; en 1982, 81 pour cent d'entre eux avaient un revenu inférieur à 15 000 $, comparativement à 28 pour cent des bénéficiaires mariés. La quasi totalité (97 pour cent) des parents seuls qui reçoivent le crédit d'impôt pour enfants ont des revenus si faibles qu'ils sont admissibles au crédit maximum, par opposition à 64 pour cent seulement des parents mariés.

Tableau 11

Crédit d'impôt pour enfants - répartition en pourcentage des familles bénéficiaires et des prestations, selon l'état civil et le revenu familial net, année d'imposition 1982

Revenu familial net	Familles monoparentales		Couples mariés		Total	
	familles	crédit	familles	crédit	familles	crédit
$ 0 - 26 000 $	96,5%	97.6%	64,0%	72,8%	68,4%	76,0%
26 000 $ - 30 000 $	1,9	1,6	14,0	13,8	12,3	12,2
30 000 $ et plus	1,6	0,8	22,0	13,4	19,3	11,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'exemption fiscale pour enfants à charge

L'exemption fiscale pour enfants à charge représente la plus ancienne mais probablement la moins connue des mesures adoptées par le gouvernement fédéral pour venir en aide aux familles avec enfants. Depuis 1918, les contribuables peuvent soustraire de leur revenu imposable un montant donné pour chaque enfant à leur charge. Cette mesure vise à reconnaître que les contribuables qui sont parents ont des responsabilités financières plus lourdes que celles des contribuables sans enfants.

a) prestations

Pour la présente année d'imposition (1985), une exemption fiscale de 710 $ est accordée pour chaque enfant à charge de moins de 18 ans.

Depuis 1974, l'exemption fiscale pour enfants à charge est indexée sur le coût de la vie. L'indexation a cependant été limitée à 6 pour cent pour l'année 1983, portant l'exemption fiscale à 710 $ par enfant. Elle n'a pas augmenté depuis 1983.

Mais la valeur réelle de l'exemption fiscale n'est **pas** de 710 $ par enfant. Pour comprendre comment on profite de ces prestations pour enfants, il faut examiner brièvement le fonctionnement du régime d'impôt sur le revenu.

Le régime d'impôt fédéral répartit les revenus en 10 tranches de revenu. Le taux d'imposition applicable au revenu imposable de la tranche inférieure (moins de 1 295 $ pour l'année d'imposition 1985) est de 6 pour cent; le taux applicable au revenu de la tranche suivante (1 295 $ à 2 590 $) est de 16 pour cent; et ainsi de suite jusqu'à la tranche supérieure, où un taux d'imposition de 34 pour cent s'applique aux revenus excédant 62 160 $. Sauf dans la province de Québec, qui a son propre régime d'impôt sur le revenu,

l'impôt sur le revenu provincial est un pourcentage de l'impôt fédéral. Par conséquent, le taux d'imposition fédéral et provincial combiné qui s'applique à chaque tranche de revenu est plus élevé que le taux fédéral; par exemple, un contribuable ontarien à revenu élevé paye 50,32 pour cent de son revenu en impôts à la tranche supérieure - il en verse 34 pour cent au trésor fédéral et 16,32 pour cent à la province.

Plus la tranche de revenu est élevée, plus le taux d'imposition sur le revenu de cette tranche est élevé. Une telle échelle de taux d'imposition est essentielle à un régime d'impôt sur le revenu progressif, fondé sur le principe de la capacité contributive.

Chaque fois qu'un particulier gagne un dollar de plus, ce dollar est ajouté à sa tranche de revenu supérieure et est imposé au taux applicable le plus élevé (le taux d'imposition le plus élevé d'un contribuable). De la même façon, chaque fois qu'un dollar de revenu est exonéré d'impôt, ce dollar provient de la tranche supérieure. Une dépense fiscale telle que l'exemption pour enfants à charge est très profitable au contribuable à revenu élevé parce qu'elle réduit la partie des revenus soumise au taux d'imposition le plus élevé, et dans certains cas, fait baisser le revenu à la tranche d'en-dessous qui comporte un taux d'imposition moins élevé. Le contribuable à revenu moyen peut aussi soustraire de son revenu imposable 710 $ par enfant, mais l'économie fiscale qu'il réalise est moins importante parce que son taux d'imposition à la tranche supérieure est inférieur à celui du contribuable plus à l'aise. L'exemption fiscale pour enfants à charge n'a aucune valeur pour le parent dont le revenu est si faible qu'il n'a pas à payer d'impôts.

Prenons de nouveau le cas d'un couple à deux salariés avec deux enfants. L'exemption fiscale pour enfants à charge réduira de 43 163 $ à 41 748 $ le revenu imposable de 1985 d'une famille à l'aise gagnant 80 000 $; elle payera donc 630 $ de moins en impôts. Un chef de famille à revenu moyen qui gagne 35 000 $ soustrait lui aussi 1 420 $ de son revenu imposable pour ses deux enfants, mais obtiendra une épargne fiscale de 420 $ seulement, soit 210 $ de moins que le contribuable à revenu élevé. Un couple à faible revenu avec

deux enfants qui ne gagne que 15 000 $ obtiendra 356 $ seulement. Et les familles les plus pauvres, soit celles qui gagnent 10 000 $ ou moins, ne tirent pas un sou de l'exemption fiscale.

b) coûts

L'exemption fiscale pour enfants à charge coûtera au gouvernement fédéral 845 millions de dollars en recettes fiscales perdues pour l'année d'imposition 1985, et 330 millions de dollars aux provinces (sauf au Québec, où la province s'occupe elle-même de son propre régime d'impôt sur le revenu et n'accorde pas d'exemption fiscale pour enfants à charge). Le coût total s'élève donc à 1,175 milliard de dollars.

c) admissibilité

L'exemption fiscale pour enfants à charge et le crédit d'impôt pour enfants sont semblables à deux égards. Ils sont tous les deux accordés une fois l'an par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu, et tous deux sont des programmes **sélectifs** parce qu'ils tiennent compte du revenu pour déterminer quelles familles seront bénéficiaires.

Mais les deux types de prestations pour enfants sont sélectives de façons contraires. Le crédit d'impôt pour enfants exclut les familles à revenu élevé, alors que l'exemption fiscale pour enfants à charge n'accorde aucun bénéfice aux familles canadiennes les plus pauvres.

d) demande de prestations

La demande d'exemption fiscale pour enfants à charge se fait tout simplement en soustrayant du revenu imposable 710 $ par enfant à charge de moins de 18 ans. Le parent qui réclame l'exemption doit ajouter les allocations familiales de l'année à son revenu imposable. Habituellement, c'est le parent dont le revenu est le plus élevé qui réclame l'exemption fiscale pour enfants à charge.

e) bénéficiaires

Environ 3 millions de familles - 83 pour cent des familles avec enfants - profiteront de l'exemption fiscale pour enfants à charge pour l'année d'imposition 1985.

f) principaux bénéficiaires

Le Tableau 12 indique la répartition des bénéfices provenant de l'exemption fiscale pour enfants à charge en 1985, chez les couples à deux salariés avec deux enfants.[2] Les familles dont le revenu total est de 10 000 $ ou moins n'obtiennent rien du tout. Celles qui gagnent 15 000 $ épargnent 356 $ en impôts fédéraux et provinciaux. Les bénéfices augmentent à mesure que le revenu familial augmente, ce qui signifie que l'exemption fiscale pour enfants à charge est un programme social **régressif.**

Tableau 12

Exemption fiscale pour enfants à charge, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu familial, 1985

Revenu familial	Épargne fiscale
10 000 $ ou moins	0 $
15 000	356
20 000	378
30 000	407
40 000	469
50 000	525
70 000	601
80 000	630

Les données statistiques révèlent que les familles à l'aise reçoivent la part du lion des avantages offerts par l'exemption fiscale pour enfants à charge, alors que les familles à faible et à moyen revenu en bénéficient le moins. Le Tableau 13 révèle que les contribuables au bas de l'échelle des revenus (moins de 10 000 $ pour l'année d'imposition 1982) représentaient 14 pour cent de l'ensemble des personnes réclamant l'exemption fiscale, mais n'obtenaient que 5,7 pour cent de l'épargne fiscale totale provenant de l'exemption; leurs bénéfices moyens étaient de 172 $. Les contribuables du palier suivant (10 000 $ à 20 000 $) étaient un peu plus favorisés; leur pourcentage d'épargne fiscale (22,2 pour cent) était plus faible que leur pourcentage de l'ensemble des requérants (25,6 pour cent), mais leurs bénéfices moyens provenant de l'exemption fiscale pour enfants à charge (368 $) étaient plus de deux fois plus élevés que ceux du groupe gagnant moins de 10 000 $. Les contribuables du groupe gagnant de 20 000 $ à 30 000 $ représentaient 29,3 pour cent de l'ensemble des personnes réclamant l'exemption et obtenaient à peu près le même pourcentage (29,9 pour cent) des bénéfices provenant du programme; leurs bénéfices moyens étaient de 434 $. Chez les trois groupes du Tableau 13 aux revenus les plus élevés, le pourcentage de bénéfices est supérieur à leur pourcentage de l'ensemble des requérants.

Dans la dernière rangée du Tableau 13 se trouve ce que nous appelons un "indice d'inégalité". Il s'agit d'une mesure simple qui divise la part d'épargne fiscale de chaque groupe de revenu (les données de la troisième rangée) par son pourcentage de l'ensemble des personnes réclamant l'exemption fiscale pour enfants (apparaissant dans la quatrième rangée). Si la part d'épargne fiscale du groupe est égale à sa proportion de l'ensemble des requérants, l'indice sera de 1,0 - c'est l'égalité. Un indice inférieur à 1,0 signifie que le groupe reçoit moins que sa juste part des bénéfices, alors qu'un indice supérieur à 1,0 indique que les contribuables du groupe reçoivent plus que leur part de l'épargne fiscale provenant de l'exemption.

Tableau 13

Exemption fiscale pour enfants à charge, répartition des requérants et des bénéfices, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Bénéfices moyens	Part des bénéfices	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	172 $	5,7%	14,0%	0,41
10 000 $ - 20 000 $	368	22,2	25,6	0,87
20 000 - 30 000	434	29,9	29,3	1,02
30 000 - 40 000	514	21,7	18,0	1,21
40 000 - 50 000	638	10,5	7,0	1,50
50 000 et plus	711	10,2	6,2	1,65
Total	426	100,0	100,0	

L'indice d'inégalité est à son plus faible (0,41) chez les requérants du groupe de revenu inférieur, et se situe à 0,87 chez les requérants du groupe immédiatement au-dessus (10 000 $ à 20 000 $), ce qui signifie qu'ils obtiennent moins que leur juste part des bénéfices. Les contribuables du groupe qui gagne de 20 000 $ à 30 000 $ ont un indice de 1,02; leur part des bénéfices est donc à peu près égale à leur pourcentage de requérants. L'indice d'inégalité augmente progressivement chez les trois prochains groupes de revenu; c'est donc dire qu'ils reçoivent plus que leur part de l'épargne fiscale provenant de l'exemption pour enfants à charge.

L'effet de fluctuation: l'ensemble des bénéfices pour enfants

Le Tableau 14 résume les principales caractéristiques des trois programmes fédéraux à l'intention des familles avec enfants. Les allocations familiales représentent le programme le plus coûteux; elles sont versées à

toutes les familles avec enfants (c.-à-d. que le régime est universel), et elles aident le plus les familles à faible revenu et le moins les familles à l'aise (c.-à-d. que le régime est progressif). Le crédit d'impôt pour enfants est sélectif, c'est-à-dire qu'il s'adresse aux familles à faible et à moyen revenu et exclut les familles à l'aise; ses effets sont progressifs. L'exemption fiscale pour enfants à charge n'a aucune raison de faire partie des programmes sociaux: elle exclut les familles avec enfants les plus pauvres et accorde les plus grands bénéfices à celles dont les revenus sont les plus élevés.

Tableau 14

Prestations fédérales pour enfants, coûts et caractéristiques, 1984

Programme	Coût (en milliards de dollars)	Nombre de familles (en millions)	Admissibilité	Répartition des prestations
allocations familiales	1,810 $	3,6	universel	progressif
crédit d'impôt pour enfants	1,425	2,5	sélectif (exclut les personnes à l'aise)	progressif
exemption fiscale pour enfants à charge	1,175	3,0	sélectif (exclut les pauvres)	régressif
ensemble des prestations pour enfants	4,410			

L'effet global des trois programmes qui s'adressent aux familles avec enfants n'est pas logique dans le contexte d'une politique sociale. L'effet de l'exemption fiscale pour enfants à charge, qui aide le plus les familles à l'aise, annulle l'impact progressif des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Le Tableau 15 illustre la répartition illogique des prestations des trois programmes considérées dans leur ensemble. Comme dans les exemples précédents, le Tableau 15 illustre les caractéristiques des prestations accordées à un couple à deux salariés avec deux enfants. Le rapport entre les bénéfices et le revenu monte et descend continuellement.

Tableau 15

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu familial, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
10 000 $ ou moins	750 $	734 $	0 $	1 484 $
15 000 $	560	734	356	1 650
20 000	550	734	378	1 662
25 000	539	734	399	1 672
30 000	539	680	407	1 626
33 000*	528	734	420	1 682
40 000	528	214	469	1 211
50 000	482	0	525	1 007
60 000	472	0	525	997
70 000	472	0	601	1 073
80 000 $ et plus	417	0	630	1 047

* les revenus et les prestations pour enfants sont à peu près l'équivalent du revenu médian des familles avec deux enfants (35 000 $).

En 1985, les familles les plus pauvres (celles qui gagnaient moins de 10 000 $) reçoivent 1 484 $ - 750 $ sous forme d'allocations familiales, 734 $ sous forme de crédit d'impôt pour enfants, et rien du tout de l'exemption fiscale pour enfants à charge. Lorsque la famille gagne 15 000 $, les prestations montent à 1 650 $, parce qu'elle profite un peu de l'exemption fiscale et reçoit encore les allocations familiales et le crédit d'impôt maximum. Le montant total des prestations grimpe jusqu'à ce que le revenu atteigne 33 000 $; les bénéfices provenant des trois programmes s'élèvent alors à 1 682 $. Les revenus et les prestations pour enfants s'élèvent à 34 682 $, près du revenu médian estimatif de 35 000 $ pour les familles ayant deux enfants. Les prestations baissent alors graduellement jusqu'à ce qu'elles atteignent 997 $ chez les familles qui gagnent 60 000 $. Les prestations totales grimpent encore une fois, à 1 073 $, lorsque le revenu de la famille est de 70 000 $, et baissent à 1 047 $ lorsque la famille gagne 80 000 $ ou plus.

Si la répartition irrégulière des prestations pour les familles avec enfants est difficile à justifier, elle n'est toutefois pas difficile à comprendre. Les familles les plus pauvres bénéficient de deux programmes - les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants - au taux maximum; elles ne tirent aucun profit de l'exemption fiscale pour enfants à charge parce que leurs revenus sont si faibles qu'ils ne sont pas imposables. La majorité des familles sont admissibles aux trois prestations pour les familles avec enfants. Le montant qu'elles reçoivent de chaque programme dépend du niveau de leurs revenus - les allocations familiales nettes et le crédit d'impôt pour enfants diminuent à mesure que le revenu augmente, tandis que l'exemption fiscale pour enfants à charge fait le contraire - mais les trois prestations ne varient pas selon le revenu dans le même sens ou en fonction du même taux, ce qui signifie que le rapport entre les prestations globales et le revenu ne produit pas une courbe graduelle et régulière.

Par exemple, la famille qui gagne 15 000 $ (et qui se trouve à plus de 5 800 $ en deçà du seuil de la pauvreté) reçoit en 1985 des allocations familiales nettes de 560 $, un crédit d'impôt pour enfants de 734 $ et une exemption fiscale pour enfants à charge de 356 $, soit un total de 1 650 $. La

famille qui gagne 25 000 $ - 10 000 $ de plus que la première - reçoit des prestations globales **plus élevées**; elle reçoit des allocations familiales nettes moins importantes (539 $) et le même crédit d'impôt (734 $), mais elle profite plus de l'exemption fiscale pour enfants à charge (399 $ par opposition à 356 $), ce qui lui donne des prestations totales de 1 672 $ - 22 $ de plus que le montant accordé à la famille pauvre.

Dans notre exemple, les familles qui gagnent 50 000 $ et plus ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour enfants. Leurs principaux bénéfices proviennent de l'exemption fiscale pour enfants à charge, qui est considérablement plus élevée que leurs allocations familiales nettes; chez les familles dont le revenu est de 80 000 $ ou plus, l'exemption fiscale représente 60 pour cent des prestations pour enfants globales. Mais chose étrange, les familles gagnant plus de 80 000 $ obtiennent de plus gros bénéfices que les familles dont le revenu est de 60 000 $; chez le groupe plus à l'aise, l'épargne fiscale plus élevée provenant de l'exemption pour enfants à charge compense largement la somme moins élevée d'allocations familiales nettes.

La répartition des prestations fédérales pour les familles avec enfants n'est pas seulement étrange: elle est aussi très inéquitable. Les bénéfices ne s'accordent pas au besoin financier, au grand détriment des familles à faible revenu avec enfants.

Un couple ontarien avec deux enfants dont un conjoint gagne 5 $ l'heure (1 $ de plus que le salaire minimum provincial) reçoit en 1985 un montant total de 1 484 $ des programmes d'aide aux familles avec enfants - 750 $ en allocations familiales et 734 $ sous forme de crédit d'impôt, bien que la famille soit trop pauvre pour tirer profit de l'exemption fiscale pour enfants à charge - portant son revenu total à 11 234 $. La famille se trouve à 9 587 $ en deçà du seuil de pauvreté estimatif pour une famille de quatre à Toronto, et les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants lui apportent un supplément dont elle a grand besoin et qui réduit de presque 1 500 $ la distance qui la sépare du seuil de la pauvreté. Pourtant la famille dont le revenu se

situe aux environs du salaire industriel moyen (à peu près 23 700 $ en 1985) reçoit pour sa part des prestations d'une valeur de 1 682 $ - 198 $ de plus que la famille pauvre.

Peu de gens mettraient en doute le besoin d'aide financière de la deuxième famille pour élever ses enfants, car son revenu total, soit 25 382 $, est de beaucoup inférieur au revenu familial moyen (revenu estimatif de 38 000 $ pour une famille avec deux enfants en 1985). Mais pourquoi les bénéfices qu'elle reçoit des programmes pour les familles avec enfants seraient-ils plus élevés que ceux qu'on accorde à la famille pauvre? Et surtout, dans le cadre d'une politique sociale sensée, pourquoi accorderait-on à une famille à l'aise qui gagne 80 000 $ - huit fois plus que la famille à faible revenu - des bénéfices de 1 047 $, inférieurs de seulement 437 $ aux bénéfices de 1 484 $ qui sont accordés à la famille pauvre? Les prestations fédérales pour les familles avec enfants sont essentielles au bien-être des familles à faible revenu; la subvention de plus de 1 000 $ qu'on offre aux familles à l'aise ne l'est manifestement pas.

ANNEXE C

AUTRES PRESTATIONS FÉDÉRALES POUR ENFANTS

Exemption d'équivalent de marié(e)

Il existe une autre prestation transmise par le régime d'impôt qui n'a pas souvent été abordée au cours du débat sur les programmes sociaux pour les familles avec enfants. Cette dépense fiscale, qu'on appelle "l'exemption d'équivalent de marié(e)", profite aux parents seuls.

Les contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs ou veuves peuvent soustraire 3 630 $ de leur revenu imposable pour un parent qui habite avec eux et qui est totalement à leur charge. Un parent seul peut réduire son revenu imposable de 3 630 $ pour un enfant à charge, alors que le parent marié ne peut réclamer que l'exemption fiscale de 710 $ pour enfant à charge. L'exemption d'équivalent de marié(e) ne s'appliquant qu'à un enfant, le parent seul réclame, comme les couples, 710 $ pour les autres enfants.

C'est donc dire que l'exemption d'équivalent de marié(e) accorde aux parents seuls une exemption pour enfant à charge plus élevée qu'habituellement (3 630 $ plutôt que 710 $). Bien que les parents seuls dans leur ensemble aient des revenus inférieurs à la moyenne et des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne, et qu'ils aient donc besoin de toute l'aide gouvernementale qu'ils peuvent obtenir, l'exemption d'équivalent de marié(e) ne répartit pas ses bénéfices d'une manière rationnelle.

Le Tableau 16 indique l'épargne fiscale provenant de l'exemption d'équivalent de marié(e) dont bénéficie un parent seul avec un enfant.[14] Comme l'exemption fiscale pour enfants à charge, l'exemption d'équivalent de marié(e) est un programme **régressif** qui accorde les prestations les plus élevées à ceux qui en ont le moins besoin et n'accorde rien du tout aux parents seuls les plus pauvres.

Tableau 16

Exemption d'équivalent de marié(e), parent seul avec un enfant, selon le revenu, 1985

Revenu	Épargne fiscale
0 $	0 $
8 000	516
10 000	516
15 000	962
20 000	1 021
25 000	1 074
30 000	1 236
40 000	1 343
50 000	1 612
80 000	1 827

Les parents seuls, des femmes dans la plupart des cas, ont des revenus de beaucoup inférieurs à la moyenne. Des données préliminaires pour l'année 1983 indiquent que le revenu moyen des familles dirigées par une femme était de 19 034 $ - environ la moitié du revenu moyen des familles dirigées par un homme. Plus de la moitié des familles dirigées par une femme avaient un revenu inférieur à 15 000 $ en 1983, et seulement 8 pour cent d'entre elles gagnaient plus de 40 000 $ (comparativement à 35 pour cent des familles dirigées par un homme).[15]

Par conséquent, très peu de parents seuls reçoivent les épargnes fiscales importantes qu'on note au bas du Tableau 16, de sorte qu'il est peu

probable qu'une grande partie des bénéfices de l'exemption d'équivalent de marié(e) soient accordés aux contribuables à l'aise. Par ailleurs, un groupe important de parents seuls n'obtiennent rien ou à peu près rien de l'exemption d'équivalent de marié(e), leur revenu imposable étant nul ou trop faible. C'est pourtant ce groupe précis de parents qui a le plus grand besoin de l'aide financière du gouvernement pour élever ses enfants.

Déduction des frais de garde

Un parent seul ou celui des deux conjoints d'un couple dont le revenu est le plus faible peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 2 000 $ par enfant, sans dépasser 8 000 $ par famille, pour des frais de garde. La somme réclamée ne peut dépasser les deux tiers du revenu gagné du contribuable pendant l'année d'imposition.

Le Tableau 17 indique la valeur (sous forme d'épargne fiscale) de la déduction des frais de garde pour un parent seul avec un enfant.[14] Encore une fois, ceux dont les revenus sont les plus élevés reçoivent les plus gros bénéfices, ce qui signifie que la déduction des frais de garde est un programme **régressif.**

Tableau 17

Déduction des frais de garde, parent seul avec un enfant, selon le revenu, 1985

Revenu	Épargne fiscale
0 $	0 $
8 000	0
10 000	48
15 000	522
20 000	562
25 000	592
30 000	681
40 000	740
50 000	888
80 000	1 066

ANNEXE D

COÛTS DES PRESTATIONS POUR ENFANTS

Le Tableau 18 révèle le coût des trois principaux programmes de prestations pour enfants en 1985.

Tableau 18

Coûts des prestations pour enfants, 1985

Programme	Coût (en millions de dollars)
Allocations familiales	
prestations	2 450 $
recettes fiscales fédérales	460
recettes fiscales provinciales	180
coût net	**1 810**
Crédit d'impôt pour enfants	**1 425**
Exemption fiscale pour enfants à charge	
perte fiscale fédérale	845
perte fiscale provinciale	330
perte fiscale totale	**1 175**
Coût total net	**4 410**

Le gouvernement fédéral dépensera environ 2,45 milliards de dollars pour les allocations familiales en 1985. Revenu Canada en recouvrera à peu près 460 millions grâce aux impôts fédéraux sur le revenu payés sur les allocations familiales, de sorte que le coût net (après l'impôt) du programme est de 1,99

milliard de dollars pour le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux recouvreront environ 180 millions de dollars pour l'année d'imposition 1985 grâce à l'imposition des allocations familiales (sauf au Québec, où les allocations ne sont pas imposables). Par conséquent, le coût total net des allocations familiales (c.-à-d. les prestations moins les impôts fédéraux et provinciaux recouvrés) est de 1,81 milliard de dollars en 1985.

Le crédit d'impôt pour enfants coûtera au gouvernement fédéral 1,425 milliard de dollars pour l'année d'imposition 1985. Les pertes fiscales occasionnées par l'exemption fiscale pour enfants à charge s'élèveront à 845 millions de dollars dans le cas du gouvernement fédéral et à 330 millions dans le cas des provinces, soit un coût total de 1,175 milliard de dollars.

En 1985, le coût (après l'impôt) des trois prestations pour enfants est de 4,41 milliards de dollars; la part du gouvernement fédéral s'élève à 4,26 milliards de dollars, ou 97 pour cent du montant total.

Le Tableau 19 présente une image globale du programme d'allocations familiales. Les dépenses sont passées de 309,5 millions de dollars en 1960 à 2 360 millions en 1984; le nombre de familles a grimpé de 1,9 million à 3,6 millions, et le nombre d'enfants visés est passé de 4,3 millions au milieu du siècle à 6,6 millions aujourd'hui. Mais le programme est beaucoup moins coûteux en ce moment qu'en 1960 si on tient compte d'indices économiques importants comme le produit national brut, le revenu global des particuliers et les dépenses fédérales.

Les dépenses ont fait un bond considérable en 1973 et en 1974 parce qu'on a haussé sensiblement les prestations et étendu l'admissibilité aux jeunes de 16 et 17 ans. À partir de 1974, les prestations ont aussi été indexées annuellement sur le coût de la vie. L'indexation a toutefois été interrompue pour l'année 1976; pour cette raison, et parce que le nombre d'enfants bénéficiant d'allocations familiales a diminué, les dépenses ont baissé de 1975 à 1976. Les coûts ont sensiblement diminué en 1979 aussi, lorsque les prestations mensuelles ont baissé afin d'aider à financer le nouveau crédit d'impôt pour enfants.

Tableau 19

Allocations familiales, 1950-1984

	Dépenses (en millions de dollars)	exprimées comme pourcentage des			Familles	Enfants	Enfants par famille
		PNB	Revenu des particuliers	Dépenses fédérales			
1950	309,5 $	1,7%	2,2%	13,5%	1 885 000	4 294 500	2,28
1955	382,5	1,3	1,8	8,2	2 233 100	5 282 700	2,37
1960	560,2	1,3	1,7	8,0	2 850 700	6 317 800	2,22
1965	551,7	1,0	1,3	6,7	2 766 800	6 843 700	2,47
1970	557,5	0,7	0,8	3,8	3 001 400	6 844 200	2,28
1971	556,6	0,6	0,8	3,3	3 037 621	6 815 465	2,24
1972	550,2	0,5	0,7	2,8	3 074 538	6 776 513	2,20
1973	645,3	0,5	0,7	3,0	3 117 528	6 723 738	2,16
1974	1 769,1	1,2	1,5	6,7	3 380 696	7 291 576	2,16
1975	1 960,6	1,2	1,4	5,7	3 460 689	7 327 661	2,12
1976	1 943,8	1,0	1,3	5,2	3 525 179	7 292 016	2,07
1977	2 086,1	1,0	1,2	4,9	3 571 233	7 211 716	2,02
1978	2 226,2	2,0	1,2	4,7	3 598 146	7 097 845	1,97
1979	1 697,6	0,6	0,8	3,3	3 616 149	6 978 878	1,93
1980	1 813,6	0,6	0,7	3,0	3 632 520	6 880 195	1,89
1981	1 958,6	0,6	0,7	2,8	3 639 554	6 786 455	1,86
1982	2 206,0	0,6	0,7	2,6	3 641 143	6 711 223	1,84
1983	2 305,5	0,6	0,7	2,5	3 638 553	6 651 624	1,83
1984	2 360,0	0,6	0,7	2,4	3 635 900	6 611 600	1,82

En 1950, les allocations familiales représentaient 1,7 pour cent du produit national brut, 2,2 pour cent du revenu des particuliers et 13,5 pour cent des dépenses fédérales; en 1984, les pourcentages avaient baissé à 0,6 pour cent, 0,7 pour cent et 2,4 pour cent respectivement. Cette baisse est en grande partie le résultat de la diminution de la taille des familles et du nombre d'enfants de moins de 18 ans. Le nombre d'enfants par famille bénéficiant d'allocations familiales a baissé graduellement de 2,47 en 1965 à 1,82 en 1984. Le nombre d'enfants au nom desquels les familles reçoivent des allocations a diminué chaque année depuis 1975.

Le Tableau 20 compare les dépenses relatives aux trois programmes fédéraux, de 1974 à 1982. Les données sur les allocations familiales ont trait aux prestations et ne tiennent pas compte des impôts fédéraux et provinciaux recouvrés suite à l'imposition des allocations. Les données sur l'exemption fiscale pour enfants à charge sont des données estimatives préparées par le Conseil national du bien-être social et indiquent seulement les pertes fiscales fédérales.[16]

De 1974 à 1982, les coûts de l'exemption fiscale pour enfants à charge ont augmenté de 64 pour cent, comparativement à une hausse de 25 pour cent seulement dans les allocations familiales. Le crédit d'impôt pour enfants est entré en vigueur pendant l'année d'imposition 1978; ses dépenses ont augmenté de 73 pour cent de 1978 à 1982. L'exemption fiscale pour enfants à charge a coûté au gouvernement fédéral en 1982 30 pour cent de plus qu'en 1978, alors que les dépenses relatives aux allocations familiales en 1982 étaient en réalité moins élevées qu'en 1978.

Tableau 20

Dépenses relatives aux prestations fédérales pour enfants, 1974-1982

(en millions de dollars)

	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Total des prestations pour enfants
1974	1 769,1 $		619,2 $	2 388,3 $
1975	1 960,6		666,1	2 626,7
1976	1 943,8		470,6	2 684,4
1977	2 086,1		668,3	2 754,4
1978	2 226,2	874,4	784,3	3 884,9
1979	1 697,6	933,2	802,3	3 433,1
1980	1 813,6	1 013,2	833,2	3 660,0
1981	1 958,6	1 069,0	903,2	3 930,8
1982	2 206,0	1 513,5	1 016,5	4 763,7
Hausse en pourcentage				
1974-1982	24,7%	-	64,2%	99,5%
1978-1982	-0,9	73,1%	29,6	22,6

ANNEXE E

DÉPENSES FISCALES

L'expression "dépenses fiscales" décrit les exemptions, déductions, crédits, taux d'imposition préférentiels, ajournements d'impôt et réductions fiscales qui diminuent la somme d'impôt que les particuliers et les sociétés doivent payer. À quelques exceptions près, les allégements fiscaux profitent surtout aux contribuables à revenu élevé, moins aux contribuables à revenu moyen, et encore moins aux Canadiens à faible revenu.

Les tableaux suivants indiquent la répartition des avantages provenant de plusieurs des dépenses fiscales les plus connues du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Le gouvernement fédéral ne publiant pas de données complètes et à jour sur les dépenses fiscales, les données qui apparaissent dans les tableaux suivants ont été préparées par le Conseil national du bien-être social, d'après sa propre méthodologie et des données préliminaires pour l'année d'imposition 1982.[16]

Chaque tableau répartit les contribuables en six groupes de revenu (10 000 $ et moins; 10 000 $ à 20 000 $; 20 000 $ à 30 000 $; 30 000 $ à 40 000 $; 40 000 $ à 50 000 $; et 50 000 $ et plus). La première rangée indique les prestations moyennes (sous forme d'épargnes fiscales fédérales et provinciales) des membres de chaque groupe de revenu qui ont réclamé l'exemption ou la déduction. La deuxième rangée révèle la part des épargnes fiscales totales provenant de la dépense fiscale qui revient à chaque groupe de revenu, alors que la troisième rangée indique le pourcentage de tous les contribuables réclamant la dépense fiscale particulière qui se trouvent dans chacun des groupes de revenu.

L'"indice d'inégalité" divise la part des prestations de chaque groupe de revenu par son pourcentage de requérants. Si le résultat est inférieur à 1,0, le groupe de revenu reçoit moins que sa juste part des prestations, en ce sens que sa part des épargnes fiscales est plus faible que son pourcentage de requérants. Un indice d'inégalité supérieur à 1,0 révèle que les contribuables d'un groupe de revenu particulier reçoivent une part des prestations plus élevée que leur pourcentage de contribuables réclamant l'exemption ou la déduction fiscale.

Les données varient d'un tableau à l'autre, mais deux constatations s'imposent. Dans chaque cas, plus le groupe de revenu est élevé, plus les bénéfices provenant de la dépense fiscale sont élevés. Et dans tous les cas, les contribuables du groupe aux revenus les plus faibles reçoivent moins que leur juste part des prestations, comme l'indique un indice d'inégalité inférieur à 1,0.

Tableau 21

Exemption fiscale pour enfants à charge, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	172 $	5,7%	14,0%	0,41
10 000 - 20 000	368	22,2	25,6	0,87
20 000 - 30 000	434	29,9	29,3	1,02
30 000 - 40 000	514	21,7	18,0	1,21
40 000 - 50 000	638	10,5	7,0	1,50
50 000 et plus	711	10,2	6,2	1,65
Total	426	100,0	100,0	

Tableau 22

Déduction des frais de garde, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	170 $	11,8%	22,1%	0,53
10 000 - 20 000	288	44,3	46,1	0,96
20 000 - 30 000	375	27,6	22,1	1,25
30 000 - 40 000	484	10,8	6,7	1,61
40 000 - 50 000	540	3,4	1,9	1,79
50 000 et plus	572	2,1	1,1	1,91
Total	300	100,0	100,0	

Note:

Un parent seul ou celui des conjoints d'un couple dont le revenu est le plus faible peut soustraire de son revenu imposable un maximum de 2 000 $ par enfant jusqu'à concurrence de 8 000 $ par famille pour des frais de garde encourus afin de permettre au contribuable de travailler ou de prendre part à un cours de formation.

Tableau 23

Exemption de marié(e) ou d'équivalent de marié(e), répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	422 $	8,7%	16,8%	0,52
10 000 - 20 000	736	26,4	29,2	0,90
20 000 - 30 000	876	29,1	27,0	1,08
30 000 - 40 000	995	19,2	15,7	1,22
40 000 - 50 000	1 174	9,0	6,3	1,43
50 000 et plus	1 215	7,5	5,0	1,50
Total	814	100,0	100,0	

Note:

Pour l'année d'imposition 1985, un contribuable peut soustraire de son revenu imposable 3 630 $ pour un conjoint à charge dont le revenu est inférieur à 510 $. Un contribuable célibataire, divorcé, séparé ou veuf/veuve peut aussi réclamer cette exemption fiscale pour un parent à charge vivant sous le même toit (y compris un des enfants).

Tableau 24

Exemption en raison de l'âge, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	398 $	30,9%	42,4%	0,73
10 000 - 20 000	561	36,4	35,5	1,03
20 000 - 30 000	713	15.6	12,0	1,30
30 000 - 40 000	821	7,0	4,7	1,49
40 000 - 50 000	986	3,7	2,1	1,76
50 000 et plus	1 048	6,4	3,3	1,94
Total	548	100,0	100,0	

Note:

Les contribuables âgés de 65 ans ou plus peuvent soustraire 2 590 $ de leur revenu imposable pour l'année d'imposition 1985.

Tableau 25

Déduction du revenu de pension, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	193 $	16,6%	23,5%	0,71
10 000 - 20 000	263	40,3	42,1	0,96
20 000 - 30 000	306	21,0	18,8	1,12
30 000 - 40 000	355	10,4	8,1	1,28
40 000 - 50 000	424	5,4	3,6	1,50
50 000 et plus	439	6,3	3,9	1,62
Total	275	100,0	100,0	

Note:

Un contribuable peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 1 000 $ de revenu provenant d'un régime de retraite privé ou d'un régime enregistré d'épargne-retraite.

Tableau 26

Déduction du revenu d'intérêts, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	95 $	14,1%	27,4%	0,51
10 000 - 20 000	177	28,2	29,7	0,95
20 000 - 30 000	205	24,1	21,9	1,10
30 000 - 40 000	246	15,4	11,6	1,33
40 000 - 50 000	329	8,3	4,7	1,77
50 000 et plus	393	9,9	4,7	2,11
Total	186	100,0	100,0	

Note:

Un contribuable peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 1 000 $ de revenu provenant d'épargnes et de placements, y compris de dividendes de sociétés canadiennes.

Tableau 27

Déduction des primes d'assurance chômage, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	13 $	6,0%	28,5%	0,21
10 000 - 20 000	55	29,0	31,9	0,91
20 000 - 30 000	89	33,4	22,8	1,46
30 000 - 40 000	106	18,6	10,6	1,75
40 000 - 50 000	128	7,7	3,7	2,08
50 000 et plus	129	5,3	2,5	2,12
Total	61	100,0	100,0	

Note:

Les employés versent 2,35 pour cent de leurs gains assurables jusqu'à concurrence de 562,12 $ en 1985. Ils peuvent soustraire ce montant de leur revenu imposable.

Tableau 28

Déduction des cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	15 $	5,9%	25,1%	0,24
10 000 - 20 000	58	30,1	33,2	0,91
20 000 - 30 000	87	31,7	23,3	1,36
30 000 - 40 000	101	17,3	11,0	1,57
40 000 - 50 000	122	7,6	4,0	1,90
50 000 et plus	139	7,4	3,4	2,18
Total	64	100,0	100,0	

Note:

Les employés contribuent 1,8 pour cent de leurs gains entre 2 300 $ et 23 400 $ au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec; les travailleurs autonomes versent 3,6 pour cent de cette somme en 1985. Les contribuables peuvent soustraire le montant de leurs cotisations aux RPC/RRQ de leur revenu imposable.

Tableau 29

Déduction des cotisations à un régime enregistré de pension, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	56 $	0,5%	3,9%	0,13
10 000 - 20 000	170	11,1	26,8	0,41
20 000 - 30 000	346	30,9	36,5	0,85
30 000 - 40 000	563	28,4	20,6	1,38
40 000 - 50 000	885	16,4	7,6	2,16
50 000 et plus	1 135	12,7	4,6	2,76
Total	409	100,0	100,0	

Note:

Un contribuable peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 3 500 $ pour des contributions à un régime de retraite privé.

Tableau 30

Déduction des contributions à un Régime enregistré d'épargne-retraite, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	173 $	1,0%	4,3%	0,23
10 000 - 20 000	393	11,5	22,1	0,52
20 000 - 30 000	614	24,9	30,7	0,81
30 000 - 40 000	811	22,8	21,2	1,08
40 000 - 50 000	1 060	15,1	10,7	1,41
50 000 et plus	1 690	24,7	11,0	2,25
Total	755	100,0	100,0	

Note:

Un employé qui participe à un régime privé mais qui a contribué moins que 3 500 $ peut verser une partie ou la totalité de la différence à un REER et réclamer cette somme comme déduction supplémentaire. La partie de la différence qui peut être mise à l'abri de l'impôt dépend des gains d'un particulier: les contributions à un REER ajoutées aux contributions à un régime de retraite privé ne peuvent dépasser 3 500 $ ou 20 pour cent du revenu gagné. Les particuliers qui ne participent pas à un régime de retraite privé - y compris les travailleurs autonomes - peuvent verser 20 pour cent de leurs gains à un REER jusqu'à concurrence de 5 500 $ par année et soustraire ce montant de leur revenu imposable.

Tableau 31

Déduction des contributions à un Régime enregistré d'épargne-logement, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	182 $	5,5%	9,2%	0,60
10 000 - 20 000	267	30,1	34,1	0,88
20 000 - 30 000	316	36,9	35,3	1,05
30 000 - 40 000	363	17,3	14,4	1,20
40 000 - 50 000	437	6,0	4,2	1,43
50 000 et plus	456	4,2	2,8	1,50
Total	303	100,0	100,0	

Note:

Un contribuable peut soustraire de son revenu imposable jusqu'à 1 000 $ de contributions à un REEL.

ANNEXE F

COMPARAISON DES OPTIONS DE RÉFORME

Le Document d'étude présente deux options de réforme possibles des prestations aux enfants. Il ne s'agit pas de propositions gouvernementales, mais plutôt d'exemples de modèles qui permettraient de modifier le système actuel. Nous comparons ces deux options avec le système actuel de prestations aux enfants et avec l'approche que nous proposons.

Le tableau suivant résume les programmes actuels et les trois options de réforme. Les options A et B sont présentées dans le Document d'étude, tandis que l'option C représente la proposition du Conseil national du bien-être social. Nous indiquons les prestations totales par enfant provenant de chaque programme en 1985. Le "seuil de revenu maximum" est le niveau de revenu familial net à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants diminue de 5¢ pour chaque dollar de revenu supplémentaire.

Tableau 32

Prestations pour enfants, par enfant, selon l'option, 1985

	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Seuil de revenu maximum	Exemption fiscale pour enfants à charge
Système actuel	375 $	367 $	26 330 $	710 $
Option A	375	595	20 500	0
Option B	240	610	25 000	240
Option C	375	595	27 000	0

Les tableaux 33 à 35 indiquent les prestations provenant de chaque programme de même que les prestations totales pour enfants accordées en fonction du système actuel et des trois options. Le Tableau 33 examine la situation des couples à deux salariés avec deux enfants, le Tableau 34, la situation des couples à un salarié avec deux enfants, et le Tableau 35, celle des parents seuls avec deux enfants.

Couples à deux salariés (Tableau 33)

Le Tableau 33 se fonde sur les résultats des Tableaux 33a à 33d.[2] Le Tableau 33a indique les prestations provenant des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de l'exemption fiscale pour enfants à charge, ainsi que leur total, chez des familles de différents niveaux de revenu (à noter que nous indiquons des revenus **bruts** et non le revenu familial net comme le fait le crédit d'impôt pour enfants). Les Tableaux 33b, 33c et 33d fournissent les mêmes données, mais en fonction de l'option A, de l'option B et de l'option C.

L'option A améliore sensiblement les prestations pour enfants accordées aux familles à faible revenu; les plus pauvres obtiennent 456 $ de plus qu'en fonction du système actuel. Mais les pertes commencent à des niveaux de revenu inférieurs à la moyenne; une famille gagnant 29 000 $ perdrait 41 $ si l'option A était en vigueur. Le revenu d'emploi et les prestations pour enfants de cette famille (30 631 $) sont inférieurs de 4 369 $ au revenu médian estimatif d'une famille avec deux enfants en 1985.

L'option B accorde aux familles à faible revenu des hausses moins importantes que celles de l'option A, mais conserve aux familles à revenu moyen leurs prestations pour enfants. La famille dont le revenu familial est de 33 000 $ recevrait des prestations pour enfants de 1 645 $ en vertu de l'option B, portant son revenu total à 34 645 $, ce qui équivaut à peu près au revenu médian estimatif de 35 000 $ pour les familles avec deux enfants. La famille ne recevrait que 37 $ de moins qu'en vertu du système actuel; seules les familles gagnant plus de 40 000 $ subissent d'importantes pertes de revenu.

L'Option C présente tous les avantages des autres options. Comme l'option A, elle hausse sensiblement les prestations pour enfants des familles à faible revenu, et comme l'option B, elle protège les familles à revenu moyen. Ces dernières recevraient à peu près les mêmes prestations qu'en ce moment; les pertes commenceraient au niveau de 40 000 $, et augmenteraient à mesure que le revenu augmente. (À noter que nous supposons que la famille réclame la déduction maximale de 4 000 $ pour les frais de garde; autrement, les pertes commenceraient sous le niveau de 40 000 $ en vertu de l'option C, puisque bon nombre de familles à revenu moyen recevraient un crédit d'impôt pour enfants moins élevé étant donné que leur revenu familial net grimperait de 4 000 $, entraînant par le fait même une réduction plus importante du crédit d'impôt pour enfants.)

Tableau 33

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu et l'option, 1985

Revenu familial	Système actuel	Option A		Option B		Option C	
		Montant	Différence	Montant	Différence	Montant	Différence
0 $	1 484 $	1 940 $	456 $	1 700 $	216 $	1 940 $	456 $
10 000	1 484	1 883	399	1 700	216	1 883	399
15 000	1 650	1 751	101	1 700	50	1 751	101
20 000	1 662	1 740	78	1 700	38	1 740	78
25 000	1 672	1 729	57	1 700	28	1 729	57
30 000	1 680	1 575	-105	1 700	20	1 721	41
33 000*	1 682	1 438	-244	1 645	- 37	1 718	36
40 000	1 411	1 074	-337	1 324	- 87	1 399	- 12
50 000	1 007	579	-428	842	-165	904	-103
60 000	997	472	-525	480	-517	472	-525
80 000	1 047	417	-630	480	-567	417	-630

* les revenus et les prestations pour enfants sont à peu près l'équivalent du revenu médian estimatif des familles avec deux enfants (35 000 $)

Tableau 33a

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu, système actuel, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	734 $	0 $	1 484 $
10 000	750	734	0	1 484
15 000	560	734	356	1 650
20 000	550	734	378	1 662
25 000	539	734	399	1 672
30 000	539	734	407	1 680
33 000	528	734	420	1 682
40 000	528	414	469	1 411
50 000	482	0	525	1 007
60 000	472	0	525	997
80 000	417	0	630	1 047

Tableau 33b

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu, option A, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	1 190 $	1 940 $
10 000	693	1 190	1 883
15 000	561	1 190	1 751
20 000	550	1 190	1 740
25 000	539	1 190	1 729
30 000	531	1 044	1 575
33 000	528	910	1 438
40 000	495	579	1 074
50 000	472	107	579
60 000	472	0	472
80 000	417	0	417

Tableau 33c

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu, option B, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	480 $	1 220 $	0 $	1 700 $
10 000	480	1 220	0	1 700
15 000	360	1 220	120	1 700
20 000	352	1 220	128	1 700
25 000	345	1 220	135	1 700
30 000	345	1 220	135	1 700
33 000	338	1 165	142	1 645
40 000	327	834	163	1 324
50 000	302	362	178	842
60 000	302	0	178	480
80 000	267	0	213	480

Tableau 33d

Prestations pour enfants, couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu, option C, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	1 190 $	1 940 $
10 000	693	1 190	1 883
15 000	561	1 190	1 751
20 000	550	1 190	1 740
25 000	539	1 190	1 729
30 000	531	1 190	1 721
33 000	528	1 190	1 718
40 000	495	904	1 399
50 000	472	432	904
60 000	472	0	472
80 000	417	0	417

Couples à un salarié (Tableau 34)

On fait les mêmes suppositions que pour le Tableau 33, sauf qu'ici la famille compte un seul salarié qui réclame l'exemption de marié(e) (le conjoint n'ayant pas de revenu) mais non la déduction des frais de garde (l'autre conjoint assurant les soins de garde).

L'option A accorde 456 $ de plus aux familles avec deux enfants les plus pauvres. Les pertes commencent toutefois lorsque le revenu atteint 23 000 $; si on ajoute les prestations pour enfants accordées en vertu de l'option A, le revenu total s'élève à 24 667 $ seulement - 10 333 $ de moins que le revenu médian estimatif de 35 000 $ pour les familles avec deux enfants, et seulement 1 197 $ de plus que le seuil des faibles revenus pour une famille de quatre habitant une ville de la taille de Montréal, Toronto ou Vancouver.

L'option B est moins avantageuse que l'option A pour les familles pauvres, mais elle protège davantage les familles à revenu moyen. Les pertes commencent à partir de 27 000 $; en ajoutant les prestations pour enfants, le revenu total s'élève à 28 685 $ - encore bien en deçà (6 315 $) du revenu médian de 35 000 $ pour les familles avec deux enfants en 1985. La famille qui se trouve au milieu de la gamme des revenus (des revenus de 33 000 $ plus des prestations pour enfants de 1 394 $, pour un total de 34 394 $, soit près du niveau de 35 000 $) perdrait 115 $ par année aux termes de l'option B.

L'option C est nettement supérieure aux deux autres options. Les familles à faible revenu obtiennent une hausse de prestations considérable. Les familles qui gagnent le revenu médian (un revenu de 33 000 $ et des prestations pour enfants de 1 456 $, soit un revenu total de 34 456 $) reçoivent presque autant qu'en vertu du système actuel (53 $ de moins seulement), et les familles à revenu moyen-inférieur (20 000 $ à 30 000 $) sont pleinement protégées. Seules les familles à revenu élevé (50 000 $ et plus) subissent des pertes importantes.

Tableau 34

Prestations pour enfants, couple à un salarié avec deux enfants, selon le revenu et l'option, 1985

Revenu familial	Système actuel	Option A Montant	Option A Différence	Option B Montant	Option B Différence	Option C Montant	Option C Différence
0 $	1 484 $	1 940 $	456 $	1 700 $	216 $	1 940 $	456 $
10 000	1 492	1 932	440	1 700	208	1 932	440
15 000	1 670	1 740	70	1 700	30	1 740	70
20 000	1 673	1 729	56	1 700	27	1 729	56
25 000	1 682	1 572	-110	1 700	18	1 718	36
30 000	1 618	1 299	-319	1 539	- 79	1 624	6
33 000*	1 509	1 131	-378	1 394	-115	1 456	- 53
40 000	1 156	796	-360	1 059	- 97	1 121	- 35
50 000	1 047	417	-630	579	-468	586	-461
60 000	1 047	417	-630	480	-567	417	-630
80 000	1 088	373	-715	480	-608	373	-715

* les revenus et les prestations pour enfants sont à peu près l'équivalent du revenu médian estimatif des familles avec deux enfants (35 000 $)

Tableau 34a

Prestations pour enfants, couple à un salarié avec deux enfants, selon le revenu, système actuel, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	734 $	0 $	1 484 $
10 000	750	734	8	1 492
15 000	558	734	378	1 670
20 000	539	734	400	1 673
25 000	528	734	420	1 682
30 000	495	639	484	1 618
33 000	495	494	520	1 509
40 000	472	159	525	1 156
50 000	417	0	630	1 047
60 000	417	0	630	1 047
80 000	373	0	715	1 088

Tableau 34b

Prestations pour enfants, couple à un salarié avec deux enfants, selon le revenu, option A, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	1 190 $	1 940 $
10 000	742	1 190	1 932
15 000	550	1 190	1 740
20 000	539	1 190	1 729
25 000	528	1 044	1 572
30 000	495	804	1 299
33 000	472	659	1 131
40 000	472	324	796
50 000	417	0	417
60 000	417	0	417
80 000	373	0	373

Tableau 34c

Prestations pour enfants, couple à un salarié avec deux enfants, selon le revenu, option B, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption fiscale pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	480 $	1 220 $	0 $	1 700 $
10 000	480	1 220	0	1 700
15 000	352	1 220	128	1 700
20 000	345	1 220	135	1 700
25 000	338	1 220	142	1 700
30 000	317	1 059	163	1 539
33 000	302	914	178	1 394
40 000	302	579	178	1 059
50 000	267	99	213	579
60 000	267	0	213	480
80 000	238	0	242	480

Tableau 34d

Prestations pour enfants, couple à un salarié avec deux enfants, selon le revenu, option C, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Ensemble des prestations pour enfants à
0 $	750 $	1 190 $	1 940 $
10 000	742	1 190	1 932
15 000	550	1 190	1 740
20 000	539	1 190	1 729
25 000	528	1 190	1 718
30 000	495	1 129	1 624
33 000	472	984	1 456
40 000	472	649	1 121
50 000	417	169	586
60 000	417	0	417
80 000	373	0	373

Familles monoparentales (Tableau 35)

De façon générale, la situation des familles monoparentales est la même que celle des couples avec enfants. Les options A et C offrent des hausses de prestations plus élevées aux familles à faible revenu que ne le fait l'option B. Le niveau de revenu à partir duquel les familles commencent à perdre des bénéfices est le moins élevé en vertu de l'option A, plus élevé aux termes de l'option B, et encore plus élevé en fonction de l'option C.

Mais les pertes commencent à des niveaux de revenu plus élevés dans le cas des parents seuls que dans celui des couples, et les parents seuls à l'aise subissent des pertes beaucoup plus faibles que les couples des mêmes niveaux de revenu. De plus, aucune des trois options n'entraîne la répartition progressive des prestations pour enfants qu'on a pu remarquer dans le cas des couples avec enfants.

Ces différences tiennent au fait que les familles monoparentales disposent d'une prestation supplémentaire pour enfants - l'exemption d'équivalent de marié(e) - qui n'est pas offerte aux couples avec enfants. Par conséquent, la plupart des parents seuls reçoivent plus de prestations que les couples, prestations qui augmentent à mesure que le revenu augmente. Comme l'indiquent clairement les Tableaux 35b et 35d, l'exemption d'équivalent de marié(e) accorde d'importants bénéfices aux familles monoparentales à revenu élevé, des bénéfices moins élevés à celles qui disposent de revenus moyens, et rien du tout aux familles monoparentales les plus pauvres.

Puisque les options A, B et C ne changent en rien l'exemption d'équivalent de marié(e), ses effets régressifs annullent l'impact progressif des options de réforme. Pour corriger cette situation, il suffirait de transformer l'exemption d'équivalent de marié(e) en un crédit d'impôt remboursable conçu, comme le crédit d'impôt pour enfants, de manière à fournir les plus gros bénéfices aux familles à faible et à modeste revenu.

Les parents seuls, qui sont le plus souvent des femmes, ont des revenus inférieurs à la moyenne. Les données statistiques les plus récentes, soit celles de 1982, indiquent que le revenu moyen des mères seules était de 17 143 $ - moins de la moitié du revenu moyen de 35 157 $ des couples avec enfants - et que huit mères seules sur dix gagnaient moins de 25 000 $. En d'autres mots, on trouve un plus gros pourcentage de familles monoparentales que de couples aux paliers inférieurs de l'échelle des revenus, c.-à-d. les paliers qui tirent les plus gros avantages des trois options de réforme. Par conséquent, les parents seuls dans leur ensemble ont encore plus de chances que les couples de tirer profit de la réforme des prestations aux enfants.

Tableau 35

Prestations pour enfants, parent seul avec deux enfants, selon le revenu et l'option, 1985

Revenu familial	Système actuel	Option A		Option B		Option C	
		Montant	Différence	Montant	Différence	Montant	Différence
0 $	1 484 $	1 940 $	456 $	1 700 $	216 $	1 940 $	456 $
8 000	1 484	1 940	456	1 700	216	1 940	456
10 000	1 605	2 061	456	1 755	150	2 061	456
15 000	2 412	2 691	279	2 572	160	2 691	279
20 000	2 485	2 760	275	2 651	166	2 760	275
25 000	2 544	2 799	255	2 699	155	2 799	255
30 000	2 681	2 741	60	2 827	146	2 927	246
35 000	2 656	2 580	- 76	2 729	73	2 905	249
40 000	2 436	2 339	- 97	2 513	77	2 664	228
50 000	2 354	2 073	-281	2 284	- 70	2 398	44
60 000	2 344	2 029	-315	1 985	-359	2 029	-315
80 000	2 557	2 200	-357	2 185	-372	2 200	-357

Tableau 35a

Prestations pour enfants, parent seul avec deux enfants, selon le revenu, système actuel, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemptions fiscales pour enfants à charge*	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	734 $	0 $	1 484 $
8 000	750	734	0	1 484
10 000	750	734	121	1 605
15 000	572	734	1 106	2 412
20 000	550	734	1 201	2 485
25 000	540	734	1 270	2 544
30 000	528	734	1 419	2 681
35 000	495	599	1 562	2 656
40 000	472	359	1 605	2 436
50 000	427	0	1 927	2 354
60 000	417	0	1 927	2 344
80 000	373	0	2 184	2 557

* exemption d'équivalent de marié(e) et exemption fiscale pour enfants à charge

Tableau 35b

Prestations pour enfants, parent seul avec deux enfants, selon le revenu, option A, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption d'équivalent de marié(e)	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	1 190 $	0 $	1 940 $
8 000	750	1 190	0	1 940
10 000	750	1 190	121	2 061
15 000	568	1 190	933	2 691
20 000	550	1 190	1 020	2 760
25 000	539	1 190	1 070	2 799
30 000	528	1 004	1 209	2 741
35 000	495	764	1 321	2 580
40 000	472	524	1 343	2 339
50 000	417	44	1 612	2 073
60 000	417	0	1 612	2 029
80 000	373	0	1 827	2 200

Tableau 35c

Prestations pour enfants, parent seul avec deux enfants, selon le revenu, option B, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemptions fiscales pour enfants à charge	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	480 $	1 220 $	0 $	1 700 $
8 000	480	1 220	0	1 700
10 000	480	1 220	55	1 755
15 000	366	1 220	986	2 572
20 000	352	1 220	1 079	2 651
25 000	345	1 220	1 134	2 699
30 000	338	1 220	1 269	2 827
35 000	317	1 019	1 393	2 729
40 000	302	779	1 432	2 513
50 000	267	299	1 718	2 284
60 000	267	0	1 718	1 985
80 000	238	0	1 947	2 185

Tableau 35d

Prestations pour enfants, parent seul avec deux enfants, selon le revenu, option C, 1985

Revenu familial	Allocations familiales nettes	Crédit d'impôt pour enfants	Exemption d'équivalent de marié(e)	Ensemble des prestations pour enfants
0 $	750 $	1 190 $	0 $	1 940 $
8 000	750	1 190	0	1 940
10 000	750	1 190	121	2 061
15 000	568	1 190	933	2 691
20 000	550	1 190	1 020	2 760
25 000	539	1 190	1 070	2 799
30 000	528	1 190	1 209	2 927
35 000	495	1 089	1 321	2 905
40 000	472	849	1 343	2 664
50 000	417	369	1 612	2 398
60 000	417	0	1 612	2 029
80 000	373	0	1 827	2 200

RENVOIS

1. Voir notamment les rapports suivants du Conseil national du bien-être social: Le régime caché d'assistance sociale (novembre 1976), Le poids des impôts/Le partage des bénéfices (mars 1978), Le crédit d'impôt remboursable pour enfants (décembre 1978), Retour sur le régime caché d'assistance sociale (mars 1979), Les allocations familiales: un régime à repenser? (mars 1983), Soixante-cinq ans et plus (février 1984), Guide des pensions (avril 1984) et La réforme des pensions (mai 1984).

2. Un conjoint gagne 60 pour cent du revenu familial, l'autre, 40 pour cent. Chaque conjoint soustrait de son revenu imposable des cotisations au Régime de pensions du Canada, des primes d'assurance-chômage et l'exemption personnelle. Le conjoint au revenu le plus élevé réclame aussi l'exemption fiscale pour enfants à charge et paye des impôts sur les allocations familiales, tandis que l'autre soustrait du revenu imposable le maximum des frais de garde autorisés (4 000 $ pour deux enfants). Les impôts provinciaux sont payés au taux applicable en Ontario (48 pour cent de l'impôt fédéral de base).

3. Ministère des Finances Canada. Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers (Ottawa: novembre 1981), p. 5.

4. Conseil national du bien-être social. Retour sur le régime caché d'assistance sociale (Ottawa: mars 1979).

5. Conseil économique du Canada. Les relais de la reprise (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 31.

6. Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1983-1984 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada), pp. 1-25.

7. Les "prestations moyennes" sont les épargnes fiscales fédérales et provinciales moyennes provenant de la déduction des cotisations aux REER du revenu imposable. Les données ont été préparées par le Conseil national du bien-être social d'après des données préliminaires pour l'année d'imposition 1982 fournies par Revenu Canada.

8. Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées (Ottawa: janvier 1985), p. 12.

9. Le Conseil national du bien-être social fixe à environ 20 821 $ le seuil des faibles revenus de 1985 pour une famille de quatre habitant une ville de 500 000 habitants ou plus. Voir Seuils de pauvreté de 1985 (mars 1985), Tableau 1.

10. La définition du revenu familial net permet les déductions suivantes: la déduction pour emploi de 500 $; les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, à un régime enregistré de pensions, à un REER et à un REEL; les primes d'assurance-chômage; les cotisations syndicales ou professionnelles; les frais de scolarité; les frais de garde d'enfants; les pertes déductibles au titre de placements d'entreprise et les pertes en capital déductibles d'un Régime de placements en titres indexés.

11. Document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, p. 13.

12. Une telle mesure pourrait faire partie des prochains accords fiscaux fédéraux-provinciaux pour l'année 1987.

13. Statistique Canada. Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1982 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 167.

14. On suppose que: le parent seul soustrait du revenu imposable des cotisations au RPC, des primes d'assurance-chômage, l'exemption personnelle, l'exemption d'équivalent de marié(e) et des frais de garde d'enfants de 2 000 $. Les impôts provinciaux sont payés au taux applicable en Ontario (48 pour cent de l'impôt fédéral de base).

15. Statistique Canada. Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu: premières estimations, 1983 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 167.

16. Les données estimatives se rapportant aux années précédentes indiquent que les données du Conseil national du bien-être social sur les coûts des dépenses fiscales sont généralement plus élevées que celles du ministère des Finances. Nous avons demandé au bureau du ministre des Finances de nous fournir des données récentes sur les dépenses fiscales, mais n'avons pas obtenu de réponse.

    Nos premières estimations des pertes fiscales fédérales pour l'année d'imposition 1982 relativement aux dépenses fiscales énumérées à l'Annexe E sont les suivantes: l'exemption fiscale pour enfants à charge, 980 millions de dollars; la déduction des frais de garde d'enfants, 89 millions de dollars; l'exemption de marié(e) ou d'équivalent de marié(e), 1,5 milliard de dollars; l'exemption en raison de l'âge, 532 millions de dollars; la déduction du revenu de pension, 182 millions de dollars; la déduction du revenu d'intérêts, 1 milliard de dollars; la déduction des primes d'assurance-chômage, 418 millions de dollars (la part des employés seulement); la déduction des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, 460 millions de dollars; la déduction des cotisations à un régime enregistré de pensions, 936 millions de dollars; la déduction des cotisations à un REER, 1,06 milliard de dollars; la déduction des cotisations à un REEL, 110 millions de dollars.

MEMBRES DU
CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Yvonne Raymond (présidente)
Montréal (Québec)

M. Jean Brousseau
Duberger (Québec)

M. Richard Davidson
North Burnaby (C.-B.)

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau (Québec)

Mad. Mary-Gail Helmcken
Richmond (C.-B.)

Mad. Judy Jackson
Concord (Ont.)

Mad. Colleen Kawalilak
Calgary (Alb.)

Mad. Joyce Kert
Weston (Ont.)

M. Pierre Levasseur
Drummondville (Québec)

Mad. Joyce McLellan
Newport (Î.-P.-É.)

Mad. Maria Minna
Toronto (Ont.)

M. Robert Mondor
Montréal (Québec)

M. Mario Morin
Montmagny (Québec)

Mad. Evelyn Murialdo
Toronto (Ont.)

Mad. Gail Newall
Ajax (Ont.)

Mad. Elizabeth Paulson
Wynyard (Sask.)

M. Gerry Rosenquist
Morrisburg (Ont.)

Mad. Penelope Rowe
Saint-Jean (T.-N.)

M. Tim Sale
Winnipeg (Man.)

M. T.D. Tramble
Monastery (N.-É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Rédaction: Ken Battle
Traduction: Louise Ducharme
Production: Francine LeBlanc

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judiciaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu et le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9